

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการน่านโยบายเรียนฟรี 15 ปี สู่การปฏิบัติ ในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา” ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาเอกสารเพื่อทบทวนแนวคิด ทฤษฎีวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการวิจัย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการน่านโยบายไปปฏิบัติ
- 2.3 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการน่านโยบายไปปฏิบัติ
- 2.4 การน่านโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา
- 2.5 ข้อมูลเกี่ยวกับสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา
- 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ถือได้ว่าเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ที่รัฐต้องมีบทบาทจัดหาให้กับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งการศึกษาขั้นพื้นฐานนี้ นับตั้งแต่ชั้นอนุบาลจน ชั้นประถมศึกษา ชั้นมัธยมศึกษา หรือที่เรียกว่า “สายสามัญ” ทั้งนี้รวมถึงระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ที่เรียกว่า “สายอาชีพหรือสายอาชีวศึกษา” ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลิตบุคลากรที่มีความรู้และทักษะทางด้านอาชีพสู่ตลาดแรงงาน ในสังคมไทยยังมีเด็กวัยเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานถึงร้อยละ 10 หรือราว 1.3 ล้านคน ที่ไม่ได้เรียน เนื่องจากครอบครัวยากจน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งสายสามัญศึกษาและอาชีวศึกษา (วิทยากร เชียงกุล, 2554, หน้า 18) ปัญหาทางการศึกษาเป็นปัญหาที่ทุกรัฐบาลต้องให้ความสำคัญ เพราะเมื่อคนในประเทศไม่ได้รับการศึกษาที่ดี ก็จะส่งผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคงของประเทศ และยิ่งก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอีกมากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาลักขโมย ปัญหาความเสื่อมโทรม ทางจิตใจและศีลธรรม เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงมีการปฏิรูปการศึกษาในหลายรูปแบบ และหนึ่งในนั้นคือการกำหนดเป็นนโยบายเรียนฟรี 15 ปี เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้มีโอกาสทางการศึกษาอย่าง เท่าเทียมกัน และเพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง โดยรัฐบาลจะให้การ สนับสนุนทั้งสถานศึกษาที่เป็นของรัฐและของเอกชน ที่สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ปีพุทธศักราช พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2550 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมาตรา 49 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการได้รับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) มาตรา 10 วรรค 1 บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” การศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ในที่นี้ หมายถึง การจัดการศึกษาที่รัฐบาลจัดให้บริการแก่นักเรียน นักศึกษาและประชาชน ตั้งแต่ระดับอนุบาล ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งประเภทสามัญศึกษา และประเภทอาชีวศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจสำคัญของทุกรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เมื่อเข้ามาบริหารประเทศ ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้ทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ความหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การศึกษาขั้นพื้นฐาน (Basic Education) เป็นสิ่งที่ทุกรัฐบาลทั่วโลกให้ความสนใจจึงมีผู้ให้ความหมายของการศึกษาไว้หลากหลาย ดังนี้

องค์การยูเนสโกให้คำนิยามการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ว่า เป็นการศึกษาสำหรับคนทุกเพศทุกวัยให้มีโอกาสได้เรียนความรู้ทั่วไปที่เป็นประโยชน์แก่ชีวิต ปลูกฝังให้เกิดความอยากรเรียน อยากรู้ มีทักษะในการเรียนด้วยตนเอง รู้จักถาม ตั้งคำถาม วิเคราะห์ และตระหนักว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนมีส่วนรับผิดชอบต่อตนเองและผู้อื่น (Edgar, 1972, p. 162)

ในที่ประชุมโลก ว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน (World Conference on Education for All: WCEFA) ซึ่งจัดขึ้นที่โรงแรมจอมเทียนประเทศไทย ปี ค.ศ. 1990 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ความต้องการการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน” (Basic Learning Needs) กับคำว่า “การศึกษาพื้นฐาน” ไว้ดังนี้ (สำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, ออนไลน์, 2553)

ความต้องการการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน หมายถึง ความรู้ทักษะเจตคติและค่านิยมที่จำเป็นสำหรับบุคคลเพื่อความอยู่รอดปรับปรุงคุณภาพชีวิตและการเรียนรู้ต่อเนื่อง

การศึกษาพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาที่มุ่งให้ตอบสนองความต้องการทางการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานซึ่งรวมถึงการเรียนการสอนในระดับต้นซึ่งเป็นพื้นฐานให้แก่ การเรียนรู้ขั้นต่อไป เช่น การศึกษาสำหรับเด็กวัยเริ่มต้นการศึกษาระดับประถมศึกษาสอนให้รู้หนังสือทักษะความรู้ทั่วไป ทักษะเพื่อการดำรงชีวิตสำหรับเยาวชนและผู้ใหญ่ในบางประเทศการศึกษาพื้นฐานยังขยายขอบเขตไปถึงระดับมัธยมด้วย

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 4 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548, หน้า 3-8) ได้นิยามการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษาแต่ไม่ได้ลงรายละเอียดลึกกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานจะ

ประกอบไปด้วยระดับชั้นใดบ้าง จะเริ่มตั้งแต่การศึกษาปฐมวัยหรือจะเริ่มตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 และเมื่อพิจารณารายละเอียดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ดังกล่าวพบว่า มาตรา 16 ได้แบ่งการศึกษาในระบบไว้ 2 ระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษาและได้ขยายความการศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วยการศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่า 12 ปี ก่อนระดับอุดมศึกษาให้ เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานหมายถึง การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษาได้แก่ การศึกษาระดับอนุบาล ระดับประถมศึกษา ระดับชั้นมัธยมศึกษา และครอบคลุมถึงระดับอาชีวศึกษา เฉพาะระดับ ปวช. ทั้งสถานศึกษาของภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิเสมอกัน

2. การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.1 สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้นการศึกษาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ รัฐบาลให้ความสนใจ โดยกำหนดให้ประชาชนทุกคนในประเทศไทยมีสิทธิในการรับการศึกษา ขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกัน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ระบุไว้ ในมาตรา 49 (ราชกิจจานุเบกษา, 2550, หน้า 15)

แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กล่าวเป็นความนำของแผนว่า “รัฐมี หลักความเชื่อพื้นฐานว่า การศึกษาเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพและมีความสามารถที่จะปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่จะมาถึงและเชื่อว่าการศึกษาที่เป็นไปไปในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของประเทศจะสามารถสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้แก่สังคมไทย รัฐตระหนักว่าการจัดการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถสนองความต้องการในการพัฒนาบุคคลชุมชน ท้องถิ่นและประเทศ ซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วนั้นได้ดีเท่าที่ควร” โดยมีหลักการสำคัญ 4 ประการคือ การสร้างความเจริญทางปัญญา ความคิด จิตใจ และคุณธรรม การใช้และอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติอย่างเหมาะสม โดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม การก้าวทันความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ และความสมดุลระหว่างการพึ่งพาอาศัยกันกับการพึ่งตนเอง พร้อมด้วยความมุ่งหมายที่จะพัฒนาบุคคลทั้ง ในด้านปัญญาด้านจิตใจ ด้านร่างกาย และด้านสังคมให้สมดุลกลมกลืนกันโดยที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลได้เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตในรูปแบบต่างๆ และกำหนดการศึกษาตามแนวระบบโรงเรียนไว้เป็น 4 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าประชาชนทุกคนในประเทศไทยมีสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกัน ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอาชีวศึกษา

2.2 การบังคับเข้าเรียน และการจัดแบบให้เปล่า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ว่า “มาตรา 49 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาพื้นฐานจะไม่เก็บค่าใช้จ่าย และมาตรา 50 ที่ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ” (ราชกิจจานุเบกษา, 2550, หน้า 15)

พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 ได้บัญญัติไว้ว่า “ มาตรา 6 ให้ผู้ปกครองของเด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปดส่งเด็กนั้นเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาจนกว่าจะมีอายุย่างเข้าปีที่สิบห้าเว้นแต่เป็นผู้สอบได้ชั้นประถมปีที่หกตามหลักสูตรหรือหลักสูตรอื่นที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

ข้อสังเกต การจัดการศึกษาภาคบังคับแบบให้เปล่า มีกล่าวไว้ในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 และข้อ 4 หมวด 3 แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีข้อที่ควรสังเกตว่าพระราชบัญญัติ ประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 มิได้กล่าวถึงการจัดการศึกษาภาคบังคับแบบให้เปล่าแต่อย่างใด

แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้ระบุในหมวด 3 ข้อ 4 ไว้ว่า “สถานศึกษาของรัฐและท้องถิ่นจะต้องศึกษาภาคบังคับเป็นบริหารแบบให้เปล่า” (ราชกิจจานุเบกษา, 2535, หน้า 9) ข้อสังเกต แผนการศึกษาแห่งชาติเป็นเพียงแนวคิดดำเนินงานของรัฐเกี่ยวกับการศึกษาไม่มีผลบังคับให้ต้องปฏิบัติเช่นกฎหมาย อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติทางราชการได้ถือปฏิบัติว่า การศึกษาภาคบังคับเป็นการศึกษาให้เปล่าตามที่ได้เคยปฏิบัติต่อ ๆ กันมาจะเห็นได้ว่าการกล่าวถึงการศึกษภาคบังคับไว้ในเอกสารต่าง ๆ คือ

1) หน้าที่ในการเข้ารับการศึกษาภาคบังคับมีกล่าวไว้ในมาตรา 69 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2545

2) การจัดการศึกษาภาคบังคับแบบให้เปล่า มีกล่าวไว้ในมาตรา 7 พระราชบัญญัติมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มีข้อที่ควรสังเกตว่าพระราชบัญญัติประถมศึกษา มีข้อที่ควรสังเกตว่าพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2545 มิได้กล่าวถึงการจัดการศึกษาภาคบังคับแบบให้เปล่าแต่อย่างใด

3) จำนวนปีตามหลักสูตรการศึกษาภาคบังคับ มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติประถมศึกษา พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2545 ได้กำหนดชั้นการศึกษาภาคบังคับไว้ถึงชั้นประถมปีที่ 6 แต่ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี (ไม่กำหนดว่าเป็นการศึกษาภาคบังคับ) ในขณะเดียวกัน แผนการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2545 ได้กำหนดในหมวด 3 ข้อ 5 ให้

การศึกษาระดับมัธยมเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน (ไม่กำหนดว่าเป็นการศึกษาภาคบังคับ) และในสมัยของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้กำหนดนโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพไว้ในแผนปฏิรูปบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการด้วย

4) อายุของผู้ที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับมีระบุไว้ในเอกสารฉบับเดียวคือพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 6 ว่า เด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปดจะต้องเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาจนกว่าจะมีอายุย่างเข้าปีที่สิบห้า (เว้นแต่จะสอบไล่ได้ชั้นประถมปีที่ 6 ก่อน)

สรุปการบังคับเข้าเรียนและการจัดการศึกษาให้เปล่า เป็นสิ่งที่รัฐจะต้องจัดสรรให้กับประชาชนทุกคนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยทั่วไปเรียกว่า การศึกษาภาคบังคับ

2.3 ด้านระบบการศึกษา

ระบบการศึกษาของไทยแบ่งออกเป็น 3 ระบบ (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 6) คือ

2.3.1 การศึกษาในระบบ เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน

2.3.2 การศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม

2.3.3 การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือแหล่งความรู้อื่น ๆ

ทั้งนี้สถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้ และยังกำหนดให้มีการเทียบโอนผลการเรียนที่ผู้เรียนสะสมไว้ในระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบได้ ไม่ว่าจะเป็นผลการเรียนจากสถานศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งจากการเรียนรู้นอกระบบ ตามอัธยาศัย การฝึกอาชีพ หรือจากประสบการณ์การทำงาน

การศึกษาในระบบมี 2 ระดับ คือ

1. การศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย การศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปีก่อนระดับอุดมศึกษา การแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2. การศึกษาระดับอุดมศึกษาแบ่งเป็นสองระดับ คือ ระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา การแบ่งระดับหรือการเทียบระดับการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนี้ มาตรา 17 ให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปี โดยให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ด เข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่เก้าของการศึกษาภาคบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการนับอายุให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การจัดการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐานให้จัดในสถานศึกษา ดังต่อไปนี้

1. สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของเด็กพิการและเด็กซึ่งมีความต้องการพิเศษ หรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น

2. โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนที่สังกัดสถาบันพุทธศาสนาหรือศาสนาอื่น

3. ศูนย์การเรียน ได้แก่ สถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันสังคมอื่นเป็นผู้จัด

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้จัดในมหาวิทยาลัยสถาบันวิทยาลัยหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ส่วนการจัดการอาชีวศึกษา การฝึกอบรมวิชาชีพ ให้จัดในสถานศึกษาของรัฐ สถานศึกษาของเอกชน สถานประกอบการ หรือโดยความร่วมมือระหว่างสถานศึกษากับสถานประกอบการ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ อาจจัดการศึกษาเฉพาะทางตามความต้องการและความชำนาญของหน่วยงานนั้นได้ โดยคำนึงถึงนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.4 การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (2542, หน้า 16) บัญญัติว่า การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชนให้มีความเป็นอิสระโดยมีการกำกับติดตาม การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจากรัฐ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ และให้สถานศึกษาเอกชนตามมาตรา 18 (2) ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนที่สังกัดสถาบันพุทธศาสนาหรือศาสนาอื่น เป็นนิติ

บุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษาเอกชน ผู้รับใบอนุญาต ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนครู ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยให้สถานศึกษาเอกชนจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภท การศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งรัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเอกชนในด้านการศึกษา ทั้งนี้การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาของรัฐของเขตพื้นที่การศึกษาหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน โดยให้รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับฟังความคิดเห็นของเอกชนและประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย สำหรับสถานศึกษาของเอกชนที่จัดการศึกษาระดับปริญญาดำเนินการได้ โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ทั้งนี้ รัฐบาลต้องให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน การลดหย่อนหรือการยกเว้นภาษี และสิทธิประโยชน์อื่นที่เป็นประโยชน์ในทางการศึกษาแก่สถานศึกษาเอกชนตามความเหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการ ให้สถานศึกษาเอกชนมีมาตรฐานและสามารถพึ่งตนเองได้ ดังนั้น การที่รัฐบาลกำหนดให้มีนโยบายเรียนฟรี 15 ปี จึงมีผลครอบคลุมทั้งสถานศึกษาของรัฐและสถานศึกษาของเอกชนด้วย

2.5 ปัญหา/อุปสรรคในการจัดการศึกษา

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการศึกษาไทยควรต้องวิเคราะห์และพิจารณาปัญหาและอุปสรรคจากระบบต่าง ๆ โดยรวม ได้แก่ ระบบการบริหารจัดการ ระบบบริหารจัดการในโรงเรียน ระบบการเรียนการสอน และระบบการวัดผลประเมิน (สำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, ออนไลน์, 2553) โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.5.1 ระบบการบริหารจัดการ

การศึกษาไทยอาจได้ชื่อว่ามีการบริหารจัดการแบบรวมอำนาจศูนย์กลางอย่างสูง (Highly Centralized Bureaucracy) ตามระบบการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งในสมัยเริ่มต้นการศึกษาในระบบโรงเรียนนั้น โรงเรียนก็ได้รับสถานะเป็นนิติบุคคลดังเช่นวัด โดยมีการบริหารจัดการหลายอย่างที่ระดับโรงเรียน ปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการมีกรมที่จัดการศึกษาหลายกรม เช่นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษารับผิดชอบ โรงเรียนประถมศึกษาชั้นเด็กเล็กส่วนใหญ่และมัธยมศึกษาบางส่วน กรมสามัญศึกษารับผิดชอบ โรงเรียนมัธยมส่วนใหญ่ และการศึกษาพิเศษ สำนักงานการศึกษาเอกชนรับผิดชอบสถานศึกษาเอกชน กรมการศาสนารับผิดชอบโรงเรียน

บางส่วนรวมทั้งศูนย์เด็กเล็ก กรมอาชีวศึกษารับผิดชอบสถานศึกษาด้านอาชีพ เป็นต้น ปัจจุบันพบว่า การปฏิบัติงานในโรงเรียน/สถานศึกษานั้นมีหลายสิ่งหลายอย่างที่มิได้เกิดขึ้นจากความต้องการของชุมชนโรงเรียน แต่มาจากส่วนกลางโดยจัดทำออกมาเป็นกฎระเบียบประกาศ คำสั่ง และข้อบังคับต่าง ๆ ทำให้ส่วนท้องถิ่นคือ โรงเรียน/สถานศึกษาเกือบไม่มีสิทธิในการคิดสร้างสรรค์ของตนเองจึงทำให้โรงเรียน/สถานศึกษาต้องปฏิบัติงานในรูปงานประจำที่ติดอยู่ในกรอบขาดการพัฒนาที่มาจากวิสัยทัศน์ของชุมชนโรงเรียนและไม่สามารถจะสร้างแผนยุทธศาสตร์ในการปรับปรุงโรงเรียนที่ดีได้ โดยรัฐบาลมีการปฏิรูปทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องทั้งด้านการจัดการเรียนการสอน การให้ทุนการศึกษาแก่เด็กนักเรียนที่ยากจน รวมไปถึงการกำหนดคนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ขึ้น เพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาให้กับประชาชนและเพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายให้กับผู้ปกครอง โดยให้การสนับสนุนฟรี 5 รายการแก่นักเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยนโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายสาธารณะที่ใช้ได้ทั้งกับสถานศึกษาของรัฐและเอกชน

2.5.2 ระบบการบริหารจัดการระดับโรงเรียน/สถานศึกษา

โรงเรียน/สถานศึกษาเป็นหน่วยพัฒนาผู้เรียนโดยตรง ชุมชนโรงเรียนที่ประกอบด้วยครู พ่อแม่ผู้ปกครองนักเรียนและองค์กรที่เกี่ยวข้องควรจะร่วมมือกันวางแผนปรับปรุงโรงเรียนสร้างสรรค์ความเป็นเลิศให้เยาวชนของตนอย่างใกล้ชิดพร้อมทั้งรับผิดชอบในคุณภาพการศึกษา แต่การปฏิบัติในปัจจุบันของประเทศไทยก็คือ โรงเรียนปฏิบัติตามลำพังในกลุ่มครู ที่ใดมีครูใหญ่ที่ดีมีความรับผิดชอบสูงไม่ทิ้งโรงเรียนพร้อมด้วยมีครูอาวุโสที่เสียสละมีครูชั้นมออาชีพในสาขาวิชาต่าง ๆ อย่างพร้อมเพียงก็สามารถจะดำเนินการไปได้อย่างดีมีคุณภาพ แต่โรงเรียนส่วนใหญ่ของไทยมิได้เป็นเช่นนั้นเพราะการบริหารบุคลากรอยู่ในอำนาจของผู้อื่น ตัวอย่างเช่น โรงเรียนต้องการครูสอนวิชาหนึ่งแต่หน่วยเหนืออาจส่งครูที่ถนัดในวิชาอื่นมาให้ การที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะการจัดการในระบบโรงเรียนขาดองค์ประกอบที่สำคัญอีกหลายประการ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีหุ้นส่วนของโรงเรียนกับสถานศึกษาระดับสูง การช่วยเหลือทางวิชาการ สื่อและเทคโนโลยีทางการสอนของหน่วยเหนือ

2.5.3 ระบบการเรียนการสอน

การสอนของครูยังเป็นการสอนที่ให้ผู้เรียนลอกเลียนความรู้มากกว่าการป้อนข้อมูลสารสนเทศเพื่อให้ผู้เรียนสร้างความรู้ของผู้เรียนเอง ปัจจุบันการเรียนของนักเรียนยังอยู่ในรูปที่ครูบอกให้ทำ กำหนดโจทย์เลขให้คิดและมีความรู้เท่าที่ครูบอกหรือเท่าที่ครูกำหนด คิดนอกเหนือจากที่ครูบอกไม่ได้ นับเป็นการเรียนที่ไม่เป็นความสุขและไม่ทำทนายให้อยากเรียน ความสุขของผู้เรียนเมื่อเรียนไม่มีความสุขในที่สุดเด็กก็ถูกทำร้ายจิตใจทั้งจากครูและพ่อแม่ผู้ปกครองของตนเอง การเรียนการสอนในการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นเรื่องใหญ่ที่ทุกฝ่ายจะต้องทุ่มเทใช้พลังงานและพลังความคิดในการจัดการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการพัฒนาคนมิใช่การเรียนการสอนเพียงเพื่อ

เลือกสรรคน อย่างไรก็ตามระบบการเรียนการสอนของไทยยังคงต้องพัฒนาอีกมาก โดยเฉพาะการจัดการเรียนการสอนในสายวิชาชีพ เพื่อผลิตบุคลากรที่มีทักษะทางด้านวิชาชีพที่มีมาตรฐานสู่ตลาดแรงงาน ทั้งนี้การจัดการเรียนการสอนควรให้ผู้เรียนได้มีโอกาสเรียนรู้และฝึกทักษะด้านอาชีพในสายที่เรียนได้อย่างเต็มศักยภาพภายใต้แผนการจัดการเรียนรู้และการสนับสนุนสื่อการเรียนการสอนที่จำเป็นในการฝึกวิชาชีพตามสาขาวิชาที่เรียนอย่างแท้จริง

2.5.4 ระบบการวัดผลประเมินผล

การวัดผลประเมินผลเป็นระบบที่สำคัญอีกระบบหนึ่งของระบบการศึกษาที่แสดงให้เห็นว่าครูผู้สอนนั้นเป็นผู้ชำนาญการในระดับมีอาชีพ เป็นนักวิจัย และพัฒนาเพราะการวัดผลประเมินผลนั้นเป็นกระบวนการเก็บข้อมูลวิเคราะห์ประมวลผลข้อมูล และนำข้อมูลมาแก้ไขปัญหาที่เกิดกับการสอนของครูและการเรียนของนักเรียนและการสอนของตนได้มีใช้นำเอาผลการวัดและประเมินมาใช้เพียงแค่การตัดสินได้-ตก หรือการจัดทำระดับคะแนนและใช้คะแนนเป็นเครื่องมือทำร้ายจิตใจเด็ก ดังที่ปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันยิ่งไปกว่านั้นยังพบว่า การวัดผลและประเมินผลเช่นวิธีทดสอบอย่างผิวเผินจากการใช้ข้อสอบแบบปรนัยไม่สามารถเขียนข้อสอบที่วัดให้ลึกซึ้งได้ ขาดการวัดผลด้านการปฏิบัติและชี้ให้เห็นว่า มิได้สอนให้เด็กปฏิบัติงานและสอนให้เป็นชีวิตจริงหรือได้ประสบการณ์จริงและมีได้กำหนดมาตรฐานและ/หรือตัวบ่งชี้ด้านการปฏิบัติงานอันเป็นเป้าหมายที่สำคัญของการศึกษาการรู้ระดับคะแนนมาสามารถบอกได้ว่านักเรียนทำอะไร ได้บ้างผู้ปกครองจึงไม่สามารถช่วยเหลือลูกได้เท่าที่ควร จะเห็นได้ว่าหน่วยงานด้านการศึกษาได้พัฒนาระบบการวัดผลประเมินผลทางการเรียนของเด็กนักเรียนมาอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากแผนการจัดการเรียนการสอนในปัจจุบันมุ่งเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้และยังให้ความสำคัญกับการเรียนรู้การใช้ทักษะชีวิตให้กับผู้เรียนเพื่อให้เขาสามารถแก้ไขปัญหาและใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุข รวมถึงนำพาตนเองและประเทศชาติไปสู่ความเจริญอย่างยั่งยืนได้

2.6 หลักการสำคัญของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกล่าวถึงหลักการสำคัญของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานยึดหลักที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2548, หน้า 2)

2.6.1 หลักการพัฒนาผู้เรียนอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม เป็นผู้มีจริยธรรมในการดำเนินชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขใฝ่รู้มีทักษะในการแสวงหาความรู้ที่พอเพียงต่อการพัฒนางานอาชีพและคุณธรรมชีวิตส่วนตนสามารถเผชิญความเปลี่ยนแปลงได้อย่างเท่าทันและชาญฉลาด และมีความเป็นประชาธิปไตย

2.6.2 หลักการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นไทย ให้มีความรักและภาคภูมิใจในท้องถิ่นและประเทศชาติ มีความรู้และทักษะพื้นฐานสำหรับการประกอบอาชีพสุจริต มีความมุ่งมั่น

ขยัน ซื่อสัตย์ ประหยัด อดทน มีลักษณะนิสัยและทัศนคติที่พึงประสงค์เพื่อความเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชนสังคมไทยและสังคมโลก

2.6.3 หลักแห่งความเสมอภาค คนไทยทั้งปวงต้องมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างทั่วถึงเท่าเทียม ควบคู่ไปกับการมีคุณภาพโดยไม่แบ่งชั้นหรือความแตกต่างทางสังคมและวัฒนธรรม

2.6.4 การมีส่วนร่วมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษา ร่วมกับคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเพื่อเสริมสร้างเอกลักษณ์ ศักดิ์ศรี และตอบสนองความต้องการท้องถิ่นตามนโยบายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

2.6.5 หลักแห่งความสอดคล้อง อุดมการณ์ หลักการ และมาตรฐานในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องสอดคล้องระหว่างสาระบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 นโยบายการศึกษาของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของชาติและสัมพันธ์เชื่อมโยงกับมาตรฐานการอุดมศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 (ราชกิจจานุเบกษา, 2550, หน้า 15) หมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยได้กล่าวถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ในมาตรา 49 โดยระบุว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 81 ต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เนื่องจากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศกำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและการจัดการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว จึงได้ตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

2.7 การแบ่งระดับและประเภทของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาศัยอำนาจในมาตรา 16 ได้ประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 (ราชกิจจานุเบกษา, 2546, หน้า 23-24) ดังต่อไปนี้

2.7.1 การศึกษาในระบบที่เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

1. การศึกษาระดับก่อนประถม โดยปกติเป็นการศึกษาที่จัดให้แก่เด็กที่มีอายุ 3 ปีถึง 6 ปี เพื่อเป็นการวางรากฐานชีวิตและการเตรียมความพร้อมของเด็กทั้งร่างกายและจิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และการอยู่ร่วมกันในสังคม

2. การศึกษาระดับประถม เป็นการศึกษามุ่งวางรากฐานเพื่อให้ผู้เรียนวางรากฐานเพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ทั้งในด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ และความสามารถขั้นพื้นฐานโดยปกติใช้เวลาเรียน 6 ปี

3. การศึกษาระดับมัธยมศึกษา แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

3.1 การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในด้านต่าง ๆ ต่อจากระดับประถมศึกษาเพื่อให้ความต้องการ ความสนใจและความถนัดของตนเองทั้งในด้านวิชาการและวิชาชีพ ตลอดจนความสามารถในการประกอบกิจการและอาชีพตามควรแก่วัยโดยใช้เวลาเรียน 3 ปี

3.2 การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นการศึกษาที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้ศึกษาตามความและความสนใจ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อหรือการประกอบอาชีพรวมทั้งการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมและทักษะทางสังคมที่จำเป็น โดยปกติแล้วใช้เวลาเรียน 3 ปี

2.7.2 การศึกษาระดับมัธยมตอนปลาย ตาม ข้อ 1.3) (จ) แบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. ประเภทสามัญศึกษา เป็นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาผู้เรียนตามความถนัดความสนใจ ศักยภาพ และความสามารถพิเศษเฉพาะด้านเพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อในอุดมศึกษา

2. ประเภทอาชีวศึกษา เป็นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพให้เป็นกำลังแรงงานที่มีฝีมือหรือศึกษาต่อในระดับอาชีพขั้นสูงต่อไป

นอกจากนี้ มาตรา 17 ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 (2542, หน้า 7) กำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวน 9 ปี โดยให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่ 7 เข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่ 16 เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่ 9 ของการศึกษาภาคบังคับ

โดยสรุปแล้ว การศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบไปด้วยการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา หรือการศึกษาปฐมศึกษาระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา ซึ่งประกอบไปด้วย มัธยมศึกษาตอนต้น และตอนปลาย ทั้งนี้หมายถึงผู้ที่เรียนประเภทอาชีวศึกษาด้วย ฉะนั้นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อปวงชน โดยสถานศึกษาของรัฐและเอกชน จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐโดยกระทรวงศึกษาธิการเป็นหลัก ซึ่งสถานศึกษาจะต้องจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาเยาวชนไทยทุกคนให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ทั้งในฐานะที่เป็นพลเมืองไทยและพลเมืองของโลก เพื่อใช้เป็นรากฐานสำหรับการดำเนินชีวิต รวมทั้งเพื่อพัฒนาหน้าที่การงานและการพัฒนาคุณภาพชีวิต

ตนเองและครอบครัว อันเป็นการสร้างรากฐานที่แข็งแกร่งสำหรับสังคมไทยให้พัฒนาสู่การเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้สู่ความยั่งยืนในอนาคตต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อวิถีการดำรงชีวิตของประชาชน และการพัฒนาประเทศมาก โดยเฉพาะประเทศด้อยพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีปัญหาหลายประการที่รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายสาธารณะแก้ไขปัญหานั้นให้เบาบางหรือหมดสิ้นไป รวมถึงเป็นการพัฒนาเพื่อเตรียมความพร้อมของประเทศในอนาคต อย่างเช่น นโยบายเรียนฟรี 15 ปี นอกจากนี้จะเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังเป็นนโยบายที่ช่วยแก้ไขปัญหาด้านค่าใช้จ่ายให้กับประชาชน ช่วยลดช่องว่างทางการศึกษา และยังเป็นการเตรียมความพร้อมในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยการสร้างโอกาสให้คนไทยได้มีความรู้เพื่อนำไปสู่การดำเนินชีวิตซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาความเจริญของประเทศ และของโลกนี้อย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตามนโยบายสาธารณะนั้นมีขอบข่ายกว้างขวาง ครอบคลุมขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ดังนั้นผู้ศึกษาจึงได้ทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ

“นโยบายสาธารณะ” ภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Public Policy” ซึ่งโดยทั่วไปนิยมเรียกกันว่า “นโยบาย” มีนักวิชาการให้คำจำกัดความของนโยบายสาธารณะที่แตกต่างกันไป สามารถแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ ความหมายอย่างกว้างและความหมายเฉพาะเจาะจง ดังต่อไปนี้

1.1 ความหมายอย่างกว้าง

ความหมายอย่างกว้างมีลักษณะเป็นกลุ่มคำนิยามที่ระบุไว้อย่างกว้าง ๆ จนไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของงานประจำกับงานนโยบายได้ ยกตัวอย่างดังต่อไปนี้

Dye (1984, p. 1) ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกจะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมด ทั้งกิจกรรมที่เป็นงานประจำและกิจกรรมที่เกิดขึ้นบังโอกาส เช่น การที่รัฐบาลเก็บภาษีมรดก การออกกฎหมายปราบปรามโจรสลัด เป็นต้น

Sharkansky (1971, p. 1) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า เป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมการดำเนินงานของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคล เช่น การศึกษา การจัดสวัสดิการ เป็นต้น

Easton (1953, p. 129) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะคือการจัดสรรคุณค่าต่างๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อสังคมส่วนรวม

Nagel (1984, p. 3) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ของสังคม เช่น ปัญหา นโยบายต่างประเทศ ปัญหาการป้องกัน สิ่งแวดล้อม ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาการว่างงาน เป็นต้น

ความหมายดังกล่าววิเคราะห์ได้ว่าเป็นความหมายที่กว้าง ที่เน้นถึงการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการจัดปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งในสังคม แต่ไม่ได้รวมถึงการพัฒนาหรือการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ แก่สังคมตามความเชื่อของรัฐบาลว่าเรื่องอะไรสำคัญกว่า ดีกว่าหรือเหมาะสมกว่าจึงเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำเพื่อส่วนรวมโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

1.2 ความหมายเฉพาะ

สำหรับการให้ความหมายของนโยบายสาธารณะที่เฉพาะเจาะจงหรือแคบลงมาตามทัศนของนักวิชาการในฐานะนักรัฐประศาสนศาสตร์ ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ดังนี้

Anderson (1994, p. 5-6) ได้ให้คำนิยามว่า นโยบายสาธารณะคือชุดของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันตามที่มุ่งหวังไว้ และดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในการแก้ไขปัญหาหรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจ ให้บรรลุเป้าหมายหรือสนองต่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

Lasswell & Kaplan (1970, p. 71) ได้ให้คำจำกัดความว่า นโยบายสาธารณะคือโครงการที่มีการกำหนดเป้าหมายประสงค์ (Goals) คุณค่า (Values) และแนวปฏิบัติ (Practices) เพื่อให้เกิดการกระทำ

Jone (1984, p. 3-5) ได้เขียนหนังสือเรื่อง An Introduction to the Study of Public Policy และได้ให้คำนิยามว่า นโยบายคือชุดของการกระทำที่ได้ตั้งใจไว้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายท้ายบางอย่างและจำต้องรวมไปถึงสิ่งที่เกิดขึ้นอันเป็นผลลัพธ์จากความตั้งใจนั้นด้วย

Greenwood (1965, p. 8) ได้ให้คำจำกัดความของนโยบายสาธารณะไว้ว่า หมายถึง การตัดสินใจขั้นต้นเพื่อที่จะกำหนดแนวทางกว้างๆ เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด

ทศพร สิริสัมพันธ์ (2539, หน้า 3-4) ได้ศึกษาความหมายจากนักวิชาการต่าง ๆ และสรุปว่า นโยบายสาธารณะหมายถึงนโยบายที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาล ซึ่งอาจเป็นองค์การหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้น ๆ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะจะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลจะกระทำหรือไม่กระทำ การตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากรและสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม รวมถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์ (2541, หน้า 10) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางปฏิบัติงานของรัฐบาล ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ไว้แน่นอนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง คือเพื่อแก้ไขปัญหาในปัจจุบันหรือป้องกันหลีกเลี่ยงปัญหาในอนาคต และเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา

ศุภชัย ยาวะประภาส (2544, หน้า 1-5) ได้สรุปความหมายจากนักวิชาการต่าง ๆ ว่า นโยบายสาธารณะคือ แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะกระทำในอนาคต

มยุรี อนุমানราชชน (2549, หน้า 6) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึงกิจกรรม/การกระทำของรัฐบาลและมติการเลือกตั้งตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้ทำการตัดสินใจและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้้นำให้มีกิจกรรม/การกระทำต่างๆเกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารหรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชนหรือผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง

สมพร เฟื่องจันทร์ (2552, หน้า 7) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตจากกระบวนการทางการเมืองหรือกระบวนการที่ผู้แทนเข้ามาร่วมกัน กำหนดเป้าหมาย คุณค่า และแนวปฏิบัติแทนประชาชนส่วนใหญ่แล้ว นโยบายสาธารณะควรรวมถึงองค์การตัวแทนต่างๆ ในระดับประเทศ ระดับนานาชาติ หรือแม้แต่องค์กรที่ไม่มีอำนาจรัฐ เช่น สภากาชาดสากล องค์กรอนามัยโลก องค์กรเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) เหล่านี้ล้วนดำเนินงานเพื่อผลิตนโยบายสาธารณะเพื่อนำไปดำเนินงานให้เกิดความเป็นธรรม และเกิดผลแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับนานาชาติหรือภายในแต่ละประเทศทั้งสิ้น ดังนั้น ผลที่เกิดจากการกระทำขององค์กรเหล่านี้จึงเป็นนโยบายสาธารณะอย่างไม่ต้องสงสัย

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง แนวทางปฏิบัติหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่ง ๆ กำหนดขึ้นมาด้วยความตั้งใจเพื่อแก้ไขปัญหาของสาธารณชน โดยอาจมีแผนและโครงการรองรับเพื่อเป็นแนวทางชี้้นำให้มีการปฏิบัติหรือการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา โดยการใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำนั้น อาจส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบ อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศไทยทุกรัฐบาลจะต้องยึดถือและปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งเป็นบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าตลอดระยะเวลาที่รัฐบาลจะบริหารประเทศจะกระทำสิ่งใดบ้างเพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศและเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

2. องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

จากการพิจารณาความหมายของนโยบายสาธารณะที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะมีหลายองค์ประกอบดังนี้ (จุมพล หนิมพานิช, 2547, หน้า 12-13)

2.1 มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและมีความสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน วัตถุประสงค์ของนโยบายที่ดีนั้นจะต้องชัดเจน วัดได้และปฏิบัติได้ และจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยรวมด้วย

2.2 เป็นแนวทางปฏิบัติกว้าง ๆ ของรัฐบาล โดยที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเพื่อให้มีการกระทำหรือดำเนินการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการตัดสินใจเลือกทางเลือกใดนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาอย่างสุ่มรอบคอบแล้วว่าเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างดีที่สุดแต่จะกำหนดเป็นแนวทางกว้างๆ ไม่มีรายละเอียดมากนักหรือค่อนข้างเป็นนามธรรม (Abstract) เพื่อให้ฝ่ายข้าราชการประจำ แปลงนโยบายให้เป็นรูปธรรม (Concrete) คือเป็นแผนงาน (Program) หรือ โครงการ (Project) ก่อนนำไปปฏิบัติ

2.3 มีความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องมีการกำหนดแนวทางหรือหลักการในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย เพื่อให้นโยบายสาธารณะนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.4 เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นเอกสารที่มีผลทางกฎหมาย มิใช่คำกล่าวลอยๆ ด้วยวาจา ซึ่งผู้กำหนดนโยบายจะตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของคนจำนวนมาก

2.5 เป็นทางเลือกที่รัฐบาลจะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งการวิเคราะห์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารจัดการ ว่าทางเลือกนั้นเกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวมจริงหรือไม่

2.6 จะต้องมีการประกาศให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้โดยทั่วกัน ซึ่งการประกาศนี้อาจจะกระทำได้ในหลายรูปแบบ เช่น การแถลงต่อรัฐสภา การนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี การประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา การประกาศตามระบบราชการ การประกาศผ่านทางสื่อมวลชนต่าง ๆ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่สื่อให้เข้าใจถึงแนวทางปฏิบัติของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ประกอบด้วยการมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีความเป็นไปได้ในการนำนโยบายสาธารณะนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผล เมื่อเข้าใจองค์ประกอบของนโยบายแล้วผู้กำหนดนโยบายจะได้ตัดสินใจกำหนดนโยบายด้วยความชอบธรรมโดยยึดประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

3. ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

จากความหมายและองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นนโยบายสาธารณะมีความสำคัญมาก ทั้งต่อผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและต่อประชาชน ดังจะเห็นได้จากในปัจจุบันเป็นการเมืองเชิงนโยบาย พรรคการเมืองต่างๆ พยายามแข่งกันเสนอนโยบายที่คิดว่าดีแก่ประชาชน โดยหวังว่าจะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาล นโยบายสาธารณะจึงเป็น

จุดขายสำหรับการเมืองในปัจจุบัน ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญ (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2549, หน้า 24-31) ดังนี้

3.1 ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่ผู้ที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายของประเทศก็คือ ฝ่ายการเมือง หรือรัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับปัญหาและ ความต้องการของประชาชน ย่อมจะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาหรือการยอมรับจากประชาชนมาก และจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสดำรงตำแหน่งในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น หรือมีโอกาสได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในการเลือกตั้งครั้งต่อไปอีก

3.2 ความสำคัญต่อประชาชน เนื่องจากนโยบายเป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชนสามารถแสดงออกถึงปัญหาและความต้องการของตนเป็นระบบ โดยผ่านทางพรรคการเมือง นักการเมือง ระบบราชการ นักวิชาการ กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน ฯลฯ ปัญหาและความต้องการตลอดจนการสนับสนุนนั้นจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมือง (Political System) เพื่อตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบาย เมื่อนโยบายถูกนำไปปฏิบัติและปรากฏผลลัพธ์ (Outcomes) เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประชาชนได้รับความพอใจ เพราะปัญหาและความต้องการ ได้รับการตอบสนองและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ย่อมทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในการบริหารของรัฐบาลมากขึ้น

3.3 เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารประเทศ นโยบายสาธารณะมีบทบาทสำคัญในการบริหารและพัฒนาประเทศ ดังนี้ (1) เป็นเครื่องมือกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศ แนวทางในการพัฒนาประเทศจะเน้นหนักทางด้านใด ล้วนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลเป็นสำคัญ เช่น สมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร มีนโยบายเศรษฐกิจที่เน้นเศรษฐกิจเติบโตตามแนวคิดทุนนิยม ทั้งเศรษฐกิจระดับมหภาคและระดับจุลภาคหรือเศรษฐกิจฐานราก ส่วนสมัยพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เน้นนโยบายเศรษฐกิจแบบพอเพียง และสมัยอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีนโยบายการศึกษา ที่เน้นการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาแก่คนไทย จึงกำหนดนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ขึ้น จะเห็นได้ว่าแนวทางในการพัฒนาประเทศของสามรัฐบาลมีความแตกต่างกัน (2) เป็นเครื่องมือของรัฐในการตอบสนองความต้องการและการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน (3) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคแก่ประชาชนในสังคม (4) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชน

4. ลักษณะของนโยบายสาธารณะ

โดยทั่วไปแล้วนโยบายสาธารณะจะต้องกำหนดมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่ยู่ยาก สลับซับซ้อนมาก และมีผลกระทบต่อคนส่วนรวมหรือคนจำนวนมาก เช่น ปัญหายาเสพติด หรือปัญหาอาชญากรรม หรือขณะนั้นอาจจะยังไม่เป็นปัญหาแต่ถ้าปล่อยทิ้งไว้อาจเป็นปัญหาในอนาคต และปัญหานั้นมักจะมี ความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับปัญหาอื่นเป็นลูกโซ่ มิใช่ปัญหาของปัจเจกบุคคล เช่น ปัญหาการขาดโอกาสทางการศึกษา โดยต้องอาศัยองค์ความรู้จากหลายสาขา มาช่วยในการ

กำหนดนโยบายสาธารณะและมาประยุกต์ใช้ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และจะต้องมีลักษณะส่งเสริมเสถียรภาพ ดังนั้นข้อความต่างๆ ในนโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องมุ่งให้เกิดความมั่นคงแก่ประเทศชาติและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมเป็นสำคัญ และต้องมีแบบแผนในแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและความต้องการของประชาชนตลอดเวลาหรือมีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic) ซึ่งจะต้องมีองค์ประกอบที่เหมาะสมตามสถานการณ์ของแต่ละช่วง มีจุดมุ่งหมายหรือเป้าประสงค์ เพื่อวัดความสำเร็จของนโยบาย (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2549, หน้า 25-31) นอกจากนี้จะต้องมีปัจจัยต่าง ๆ สนับสนุนอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น มีจำนวนบุคลากร มีภาวะผู้นำที่ดี มีงบประมาณ มีเครื่องมืออุปกรณ์ มีความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชน มีการประชาสัมพันธ์ ตลอดจนมีการกำกับดูแล และการประเมินผลที่ต่อเนื่อง

5. วัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ

ดังที่ทราบแล้วว่านโยบายสาธารณะเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยภาครัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ทั้งนี้อาจมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ (ยอดชาย วิถีพานิช, 2549, หน้า 78-79) ดังนี้

5.1 เพื่อแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน ให้เบาบางหรือหมดสิ้นไป อันจะนำไปสู่การกินดีอยู่ดีหรือการมีคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ที่ดีของประชาชนโดยส่วนรวม เช่น ปัญหาประชาชนมีสุขภาพอนามัยไม่ดี ก็กำหนดเป็นนโยบายหลักประกันสุขภาพโครงการสามสิบบาทรักษาทุกโรค หรือปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา มีการกำหนดนโยบายเรียนฟรี 15 ปี เป็นต้น

5.2 เพื่อการพัฒนา เป็นการกำหนดนโยบายเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนาหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม เช่น ประเทศต้องการเน้นเศรษฐกิจการค้าที่สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก ก็กำหนดเป็นนโยบายเขตการค้าเสรี (FTA) หรือการที่ประเทศไทยต้องการให้คนไทยทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกัน ก็จะมีการกำหนดนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ขึ้น เป็นต้น

5.3 เพื่อการพัฒนาในอนาคตหรือแก้ไขปัญหาในอนาคต เช่น รัฐบาลสมัย พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้น้อมนำกระแสพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ก็จะกำหนดเป็นนโยบายเศรษฐกิจแบบพอเพียง หรือกรณีปัญหาความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลก็กำหนดนโยบายแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยยึดหลักสามานฉันท์ หรือรัฐบาลต้องการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ ก็จะกำหนดนโยบายปฏิรูปการศึกษา นโยบายเรียนฟรี 15 ปี เป็นต้น

จากวัตถุประสงค์ของนโยบายดังกล่าว จะเห็นได้ว่านโยบายที่ดีนั้นต้องเป็นนโยบายที่นำไปสู่ความอยู่ดีกินดี ความถูกต้อง เป็นธรรม และประโยชน์สุขของมหาชน ดังนั้นรัฐบาลทุกรัฐบาลควรน้อมนำพระปฐมบรมราชโองการ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ว่า “เราจะครอง

แผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” มาเป็นทิศทางในการกำหนดนโยบายบริหารประเทศ โดยรัฐจะต้องยึดความถูกต้อง เป็นธรรม และประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง จึงจะทำให้การพัฒนาประเทศบรรลุตามวัตถุประสงค์

6. ประเภทของนโยบายสาธารณะ

โดยทั่วไปแล้วนโยบายสาธารณะสามารถจำแนกออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามธรรมชาติของนักวิชาการแต่ละคน ซึ่งอาจจะจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะแตกต่างกันไปตามลักษณะของข้อมูล วัตถุประสงค์ของนโยบาย หรือหลักเกณฑ์ที่กำหนด อย่างไรก็ตามในที่นี้จะขอเสนอถึงหลักเกณฑ์และวิธีการจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะไว้ 2 ประการ คือ

6.1 การจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

นโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็น 5 ประเภท (ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพษ์, 2541, หน้า 2-3) ดังนี้

6.1.1 นโยบายเพื่อควบคุมหรือบังคับประชาชน (Regulative Policy) ลักษณะของนโยบายประเภทนี้ มุ่งเน้นการกำหนดข้อจำกัดพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล และกลุ่มบุคคล เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความเป็นระเบียบในสังคม จะมีวิธีการควบคุม 2 ลักษณะคือ การกำหนดให้ต้องกระทำและการห้ามมิให้กระทำ ซึ่งจะพบเห็นในรูปแบบของกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติ มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปกระทำการหรืองดเว้นการกระทำ หากฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษ เช่น นโยบายปราบปรามยาเสพติดให้โทษ นโยบายการจัดระเบียบสังคม นโยบายควบคุมอาวุธปืน นโยบายการสวมหมวกนิรภัย เป็นต้น

6.1.2 นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร (Distributive Policy) เป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่า หรือผลประโยชน์ของสังคมแก่ประชาชนโดยส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรด้านเศรษฐกิจ ทรัพยากรทางสังคม ทรัพยากรทางการเมือง หรือทรัพยากรอื่น ๆ อย่างเป็นธรรมและทั่วถึงกัน ทั้งนี้รัฐจะต้องเข้าไปเป็นผู้ดำเนินการกระจายทรัพยากรเหล่านั้นเสียเอง โดยผ่านกลไกทางการเมืองและกลไกทางการบริหาร แทนที่จะปล่อยให้เอกชนกระทำอย่างเสรีทั้งหมด ยกตัวอย่างนโยบายประเภทนี้ เช่น นโยบายการแก้ไขปัญหาคาชชากรจนเชิงบูรณาการ นโยบายพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง นโยบายการพัฒนาศักยภาพชุมชน (SML) นโยบายการประกันสุขภาพ (โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค) นโยบายหนึ่งอำเภอหนึ่งโรงเรียนในฝัน นโยบายหนึ่งอำเภอหนึ่งทุนการศึกษา นโยบายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

6.1.3 นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ (Re-distributive Policy) เป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการจัดสรรปันส่วนทรัพยากรหรือผลประโยชน์ของสังคมเสียใหม่อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความสงบสุขของบ้านเมือง เช่น นโยบายจัดเก็บ

ภาษีมูลค่าเพิ่ม นโยบายการเคหะสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย นโยบายจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ นโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นโยบายปรับปรุงชุมชนแออัด นโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ นโยบายเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้น

6.1.4 นโยบายเพื่อการระดมทุนในการพัฒนาประเทศ (Capital Policy) เป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาประเทศ เช่น นโยบายส่งเสริมการลงทุน นโยบายเขตการค้าเสรี (FTA) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรม นโยบายจัดตั้งธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก นโยบายกองทุนฟื้นฟูเศรษฐกิจ นโยบายการพัฒนาเทคโนโลยีและการสร้างทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น

6.1.5 นโยบายด้านจริยธรรม (Ethic Policy) เป็นนโยบายที่เน้นให้คนในสังคมตลอดจนฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการมีคุณธรรมและจริยธรรม อันจะนำมาซึ่งการอยู่ร่วมกันอย่างสันติมีความสุข เช่น นโยบายอนุรักษ์วัฒนธรรมไทย นโยบายเสริมสร้างระบบคุณธรรมและจริยธรรม นโยบายส่งเสริมความรัก ความสามัคคีและความสมานฉันท์ ของคนในชาติ เป็นต้น

6.2 การจำแนกประเภทของนโยบายตามลักษณะกิจกรรมหรือภารกิจสำคัญของรัฐบาล

การจำแนกประเภทของนโยบาย โดยพิจารณาถึงขอบเขตหรือลักษณะของกิจกรรมสำคัญ ๆ ที่รัฐบาลประเทศนั้นได้กระทำ ซึ่งกิจกรรมของรัฐบาลประเทศหนึ่งอาจแตกต่างกันออกไปจากอีกประเทศหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของประเทศ และระดับการพัฒนาประเทศ รวมทั้งความต้องการของประชาชนที่เรียกร้องต่อรัฐบาลนั้นๆ โดยทั่วไปแล้วกิจกรรมต่างๆของรัฐบาลมักมอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน เพราะง่ายต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะกิจกรรมหรือภารกิจของรัฐบาลแต่ละประเทศถ้าพิจารณาโดยภาพรวมแล้วจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นการจำแนกประเภทของนโยบายตามหลักเกณฑ์และวิธีการนี้จะได้อ้างถึงทัศนะของ (Dye, 1984, p. 2) ซึ่งได้จำแนกประเภทนโยบายสาธารณะของสหรัฐอเมริกาไว้ดังนี้

6.2.1 นโยบายป้องกันประเทศ

6.2.2 นโยบายต่างประเทศ

6.2.3 นโยบายการศึกษา

6.2.4 นโยบายสวัสดิการหรือนโยบายประกันสังคม

6.2.5 นโยบายการรักษาความสงบภายใน

6.2.6 นโยบายการคมนาคม

6.2.7 นโยบายภาษีอากรหรือนโยบายทางเศรษฐกิจ

6.2.8 นโยบายเคหะสงเคราะห์

6.2.9 นโยบายสาธารณสุข

6.2.10 นโยบายพัฒนาชุมชนเมือง

สำหรับประเทศไทย การกำหนดประเภทของนโยบายสาธารณะนั้น รัฐบาลจะกำหนดเป็นด้าน ๆ ตามเนื้อหาสาระและภารกิจที่สำคัญของรัฐบาล โดยมุ่งสนองตอบความต้องการของประชาชน แก้ไขปัญหาของสังคมเพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี อันจะส่งผลต่อการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าและความสงบสุขของประเทศต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Policy Implementation) มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเมื่อนโยบายได้รับการอนุมัติและประกาศใช้ในลักษณะต่าง ๆ แล้ว นโยบายนั้นจะสามารถแก้ไขปัญหาให้ประชาชนได้หรือไม่อย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จ ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ถูกต้องเหมาะสม เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และสังคมโดยรวมได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้ทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ความหมายและความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

1.1 ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

คำว่า “การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” กับคำว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ในที่นี้มีความหมายเดียวกัน ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

วรงค์ จันทรร (2554, หน้า 16) ได้กล่าวไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการทำให้เกิดการกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนด

สมพร เพ็ญจันทร์ (2552, หน้า, 194) ได้กล่าวไว้ว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึง การปฏิบัติภายใต้ข้อกำหนดของนโยบาย โดยมีบุคคล คณะบุคคล ขั้นตอน/กระบวนการที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายโดยผ่านกระบวนการประเมินผลนโยบาย

จุมพล หนิมพานิช (2547, หน้า 182) ได้กล่าวไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์กร ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล และกลุ่มบุคคลสมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและภาคเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

มยุรี อนุমানราชชน (2549, หน้า 218) ได้กล่าวไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทางหรือแผนงานหรือโครงการ โดยกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมจะประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ การวางแผน

โครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบขององค์กรและการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้

Williams (1971, p. 144) ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือความพยายามที่จะตัดสินใจความสามารถขององค์กรในการรวบรวมคน และทรัพยากรในหน่วยงานหนึ่ง ๆ และพยายามกระตุ้นให้บุคลากรปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

Van Meter & Van Horn (1975, p. 447) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติครอบคลุมกิจกรรมของแต่ละบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ทั้งที่อยู่ในระบบราชการหรือเอกชน ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจนโยบาย

Pressman & Wildavsky (1973, p. 282) ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การศึกษาเกี่ยวกับความสามารถที่จะผลักดันให้กลไกทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ความหมายดังกล่าวเป็นการศึกษาถึงความสามารถขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ อันประกอบไปด้วยบุคลากร ทรัพยากร ขวัญและกำลังใจ การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กร ตลอดจนการประเมินผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือไม่

Sabatier & Mazmanian (1989, pp. 20-21) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้สำเร็จ โดยปกติเป็นการทำงานร่วมกันภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลสูง หรือศาลฎีกา โดยอุดมคติแล้วการตัดสินใจนโยบายคือการบ่งชี้ปัญหาการกำหนดวัตถุประสงค์และการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจประกอบด้วยขั้นตอนหลายขั้นตอน เริ่มต้นด้วยการกำหนดกฎพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติ การคาดหมายผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การยินยอมปฏิบัติตามกลุ่มเป้าหมาย การพิจารณาผลกระทบจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา ผลกระทบจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ และการปรับปรุงกฎระเบียบพื้นฐานที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสม

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึงการบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึง คุณลักษณะขององค์กร พฤติกรรมขององค์กร ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล การใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด ตลอดจนความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และปัจจัยอื่นๆ เช่น ขวัญกำลังใจในการทำงาน และทัศนคติ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ระบุไว้ ดังนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงได้ให้ความสำคัญต่อทบทวนเอกสารแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา โดยมุ่งศึกษาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อ

ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งพิจารณาจากปัจจัยที่นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงใน ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และจากตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไป ปฏิบัติซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

1.2 ความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

เมื่อรัฐบาลมีการกำหนดนโยบายสาธารณะออกมาแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง กำหนดรูปแบบแนวทางการนำนโยบายสาธารณะนั้นไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้นการนำนโยบายสาธารณะ ไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการแปลงนโยบาย ซึ่งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำหน้าที่ในแปลง นโยบายที่เป็นแนวทางปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ หรือมีลักษณะเป็นนามธรรมของรัฐบาลให้มีลักษณะ เป็นรูปธรรม ให้เป็นแผนงาน และโครงการ เพื่อให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นส่วนที่จะทำให้ นโยบายดำเนินไปครบวงจรไม่หยุดชะงัก ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไป ปฏิบัติ จะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรง และทางอ้อม ต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย ต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง และต่อหน่วยปฏิบัติงาน (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2549, หน้า 412) เพราะถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำเร็จ ผู้ตัดสินใจนโยบาย หรือผู้กำหนดนโยบายก็จะได้รับการยอมรับ และความศรัทธาจาก ประชาชน และอาจกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งในขณะเดียวกันกลุ่มเป้าหมาย ที่ประสบปัญหาที่จะได้รับการแก้ไขปัญหาหรือการตอบสนองความต้องการของกลุ่มตน และหน่วย ปฏิบัติงานก็จะได้รับคำชมเชย ขวัญกำลังใจ ตลอดจนการสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่อง

การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความสำคัญต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ เป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงาน โครงการพัฒนาต่าง ๆ ประสบความสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายแล้ว ย่อมส่งผลให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีความสุข ในทางตรงข้ามถ้า การนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วเกิดความล้มเหลว ย่อมหมายถึงการพัฒนาประเทศไม่เป็นไปตามที่กำหนด วัตถุประสงค์ และเป้าหมายอย่างแน่นอน ปัญหาของประชาชนก็จะไม่ได้รับการแก้ไขสูญเสีย ทรัพยากรในการแก้ไขปัญหา (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2549, หน้า 413) ดังนั้นผู้มีหน้าที่ตัดสินใจ นโยบายหรือกำหนดนโยบายควรตัดสินใจเลือกนโยบายที่มีความเป็นไปได้สูง และสอดคล้องกับ ปัญหาและความต้องการของประชาชนโดยรวม และหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติก็ต้องมี คุณลักษณะขององค์การสูงทุกด้าน เพื่อเป็นหลักประกันว่านโยบายที่นำไปปฏิบัติจะบรรลุผล สำเร็จอย่างแน่นอน

เช่นเดียวกับการที่รัฐบาลได้กำหนดให้มีนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา ด้านการศึกษาให้กับประชาชน ให้โอกาสแก่ผู้ยากจนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาค ลด ช่องว่างทางการศึกษาระหว่างคนรวยกับคนจน ทำให้ทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปีไปปฏิบัติ จึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะเป็นขั้นตอน ที่ต้องอาศัยการขับเคลื่อนของบุคลากรในหน่วยปฏิบัติ ภายใต้อุปกรณ์ขององค์การ ทรัพยากร ทางการบริหาร ตลอดจนความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งสภาพแวดล้อม

ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจากการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่า การนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปสู่การปฏิบัติ ส่งผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ แต่เมื่อพิจารณาในภาพรวมนโยบายเรียนฟรี 15 ปี เป็นนโยบายที่มีประโยชน์ทำให้คนไทยมีโอกาสทางการศึกษามากขึ้น และยังคงเป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยปฏิรูปการศึกษาโพลของมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต (2552, หน้า 1) พบว่า ประชาชนร้อยละ 95.92 ต้องการให้รัฐบาลทุกชุดใช้นโยบายนี้ต่อไป นั่นสะท้อนให้เห็นว่านโยบายนี้สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้จริง จึงถือได้ว่านโยบายเรียนฟรี 15 ปี ประสบความสำเร็จแล้วในระดับหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่าปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปสู่การปฏิบัติ

2. องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งครอบคลุมถึงองค์การและผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ องค์การและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นล้วนแต่มีความคาดหวังและเป้าหมายที่แตกต่างกันไป แต่จำเป็นต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน องค์การและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้น ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ประชาชนหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย (วรเดช จันทรศร, 2548, หน้า 45-47) ซึ่งจะอธิบายรายละเอียดดังนี้

2.1 ฝ่ายการเมือง (Politics) มีความสำคัญมากในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติพิจารณาได้โดยจะครอบคลุมถึงระบบรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี ทั้งสององค์การนี้มีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตของการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ การกำหนดขอบเขตอาจทำได้โดยการบัญญัติกฎหมาย หรือการกำหนดเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎกระทรวง และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ นอกจากนั้นยังพิจารณาว่าหน่วยราชการใดมีคุณลักษณะเพียงพอที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้บ้าง และเมื่อนโยบายนั้น ๆ ดำเนินไปชั่วระยะเวลาหนึ่งแล้ว ฝ่ายการเมืองอาจจะเข้ามามีบทบาทในแง่ของการใช้อำนาจในการควบคุมเพื่อให้นโยบายนั้นมีผลในการปฏิบัติ และพิจารณาปรับปรุงนโยบาย โดยพิจารณาว่านโยบายนั้นควรจะยุติ หรือควรได้รับการสนับสนุน หรือควรขยายผลต่อไป ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าฝ่ายการเมืองมีส่วนสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จ ทั้งนี้จะต้องพิจารณาปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย

2.2 ระบบราชการ (Bureaucracy) ระบบราชการในที่นี้ หมายถึง หน่วยงานของรัฐอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานเทียบเท่า รวมถึงข้าราชการ โดยระบบราชการมีบทบาทหน้าที่คล้ายเป็นฟันเฟืองหรือกลไกที่จะเชื่อมประสานระหว่างสิ่งที่ฝ่ายการเมืองตัดสินใจกับการสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ระบบราชการจึงเป็นระบบที่สำคัญในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งโดยปกติสมรรถนะขององค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะมีสมรรถนะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับโครงสร้างขององค์กรต้องมีความแข็งแกร่ง มีจำนวนและคุณภาพของบุคลากรเพียงพอ มีงบประมาณสนับสนุนมากพอสมควร มีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดี มีวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้และสถานที่ทำเลที่ตั้งที่เหมาะสม ฯลฯ สำหรับระบบราชการโดยทั่วไปโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนามักจะมีโครงสร้างที่เป็นองค์การขนาดใหญ่ มีความสลับซับซ้อนสูง มีสายการบังคับบัญชายาว มีขั้นตอนในการบริหารงานมาก การให้บริการล่าช้า ส่งผลให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ระบบราชการ จะขับเคลื่อนได้ต้องอาศัยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจแบ่งออกเป็นหลายระดับ เช่น ในฐานะผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ผู้บริหารระดับต้น และผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง ซึ่งบุคคลเหล่านี้ต่างก็มีวัตถุประสงค์ ค่านิยม แรงจูงใจ และพฤติกรรมที่แตกต่างกันในการปฏิบัติงาน กล่าวคือผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจะมีความสำคัญมากในการสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งเปรียบเสมือนกับเป็น “หัวรถจักรหรือหัวเรือใหญ่ที่จะนำขบวนรถไฟไปสู่จุดหมายปลายทางได้สำเร็จ” ส่วนผู้ปฏิบัติก็เปรียบเสมือนกับขบวนรถไฟที่จะขับเคลื่อนตามทิศทางของหัวรถจักร ดังนั้นผู้บริหารทุกระดับที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีภาวะผู้นำ (Leadership) และรู้จักใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม อาทิ กล้าตัดสินใจ ให้แรงจูงใจเชิงบวก สร้างการมีส่วนร่วมในการทำงาน สร้างความผูกพันและการยอมรับ เน้นการทำงานเป็นทีม ดังที่ วีรยุทธ มาฆะศิริานนท์ (2541, หน้า 89) กล่าวไว้ว่า หากผู้บริหารมีภาวะผู้นำในยุคใหม่ คือเป็นทั้งผู้นำฉลาดคิด (Creative Leader) ผู้นำฉลาดทำ (Effective Leader) แล้ว โอกาสของนโยบายที่นำไปปฏิบัติย่อมบรรลุผลสำเร็จสูง ส่วนผู้ปฏิบัติงานระดับล่างหรือข้าราชการระดับล่าง หรืออาจเรียกว่า พวกแนวหน้า ถือว่าเป็นผู้ดำเนินงานตามแผนและโครงการ เป็นผู้แปลหรือตีความนโยบายมาเป็นแนวทางปฏิบัติงานด้วยตนเอง ตลอดจนเป็นตัวแทนในการกระจายอำนาจและกระจายทรัพยากรไปยังประชาชนและผู้รับบริการ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นฟันเฟืองที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ข้าราชการระดับล่างยังเป็นผู้ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนผู้มารับบริการหรือกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายโดยตรง ถ้าผู้ปฏิบัติงานระดับล่างมีความจริงใจและจริงจัง ในการปฏิบัติงาน และให้บริการแก่ประชาชนด้วยจิตสำนึกของการเป็นข้าราชการที่ดี หรือที่เรียกว่า “บริการด้วยใจ” (Service Mind) การนำนโยบาย / แผนงาน / โครงการไปปฏิบัติย่อมบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์แน่นอน

2.3 ผู้ได้รับผลจากนโยบาย สำหรับผู้ได้รับผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติในที่นี้ได้แก่ ประชาชนหรือผู้รับบริการ (Clients) ซึ่งเป็นทั้งผู้ได้รับประโยชน์หรือผู้เสียประโยชน์ หรืออาจเรียกว่าผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในนโยบายนั้นๆ ซึ่งรวมถึงในแง่บุคคล (Individual) และกลุ่ม (Groups) ตลอดจนหน่วยงานภาคเอกชน (Private Sector) ในกระบวนการนำ

นโยบายไปปฏิบัติหากผู้รับบริการหรือผู้รับประโยชน์มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มอาจแสดงออกมาในรูปของ การเรียกร้อง การคัดค้าน การสนับสนุน ด้วยวิธีการลงประชามติ (Referendum) หรือการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เพื่อสร้างอำนาจ ในการต่อรองกับฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการ ประเด็นของการเรียกร้องจะครอบคลุม ทั้งการเรียกร้องเพื่อให้ยุตินโยบายนั้น ถ้านโยบายนั้นมีผลกระทบเชิงลบ หรือเรียกร้องให้มีการปรับปรุงนโยบายใหม่ หรือเรียกร้องเพื่อสกัดกันมิให้กลุ่มอื่นได้มีโอกาสมารับประโยชน์จากนโยบายนั้น ๆ

ในภาพรวมจะเห็นได้ว่าองค์กรและผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีบทบาทปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ซึ่งกันและกันในแง่มุมที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง ระบบราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ข้าราชการในแต่ละระดับ รวมทั้งผู้รับบริการหรือผู้รับผลประโยชน์จากนโยบายนั้น ๆ แต่ถ้าทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของตน ตลอดจนมีความจริงจังในการปฏิบัติตามนโยบาย โดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง นโยบายนั้นๆ ก็ย่อมบรรลุผลสำเร็จได้

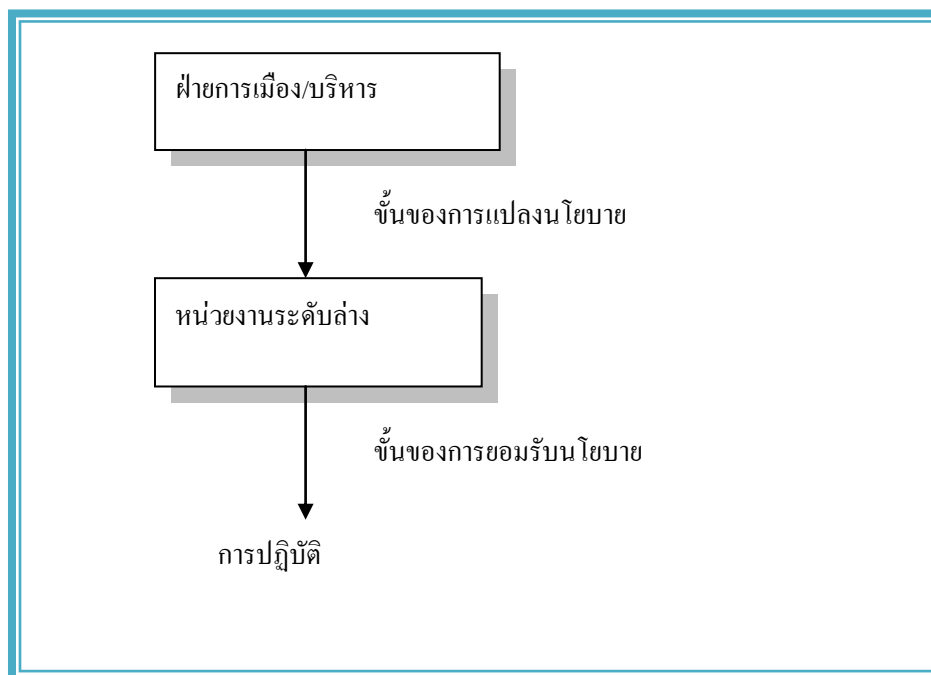
3. ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง การพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์กรและบุคคล (Berman, 1978, pp. 157-158) ได้ทำการศึกษากระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (Micro) ทั้งนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องอาศัยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติในแต่ละขั้นตอน ดังนี้

3.1 ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับมหภาค

ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับมหภาค ต้องอาศัยหน่วยงานระดับสูง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ โดยใช้วิธีที่เหมาะสม ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนนี้คือ หน่วยงานระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานที่ให้บริการของรัฐนำนโยบายไปปฏิบัติได้ตรงตามเจตจำนงของนโยบาย ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานซึ่งอาจนำไปสู่ความล้มเหลวได้ ทั้งนี้ Berman & McLaughlin (1980) กล่าวไว้ว่า ปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายระดับมหภาคไปปฏิบัติเกิดความไม่แน่นอน คือ ความขัดแย้งของเป้าหมาย การให้การสนับสนุนหรือให้อำนาจในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน การขาดแคลนทรัพยากร และอุปสรรคด้านการสื่อสารระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับเหตุการณ์หรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานด้วย และยังคงอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้นทำให้มีปัญหามากขึ้นจากขั้นตอนดังกล่าวเมื่อนำมาพิจารณากับการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปีไปสู่การปฏิบัติ จะเห็นได้ว่า

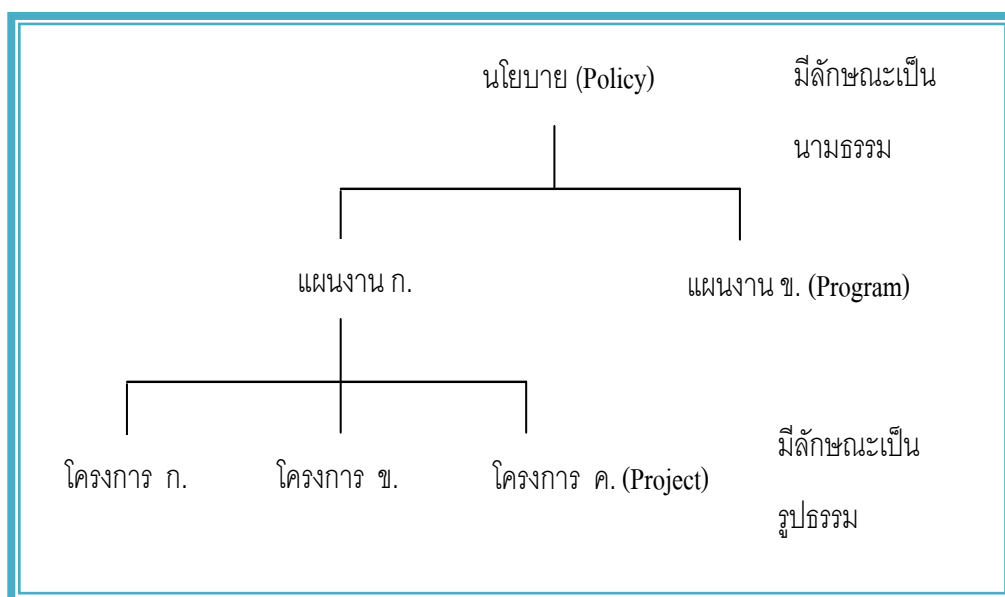
เป็นขั้นตอนที่จะต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายฝ่าย การสื่อสารระหว่างหน่วยงาน รวมไปถึง การให้การสนับสนุนทรัพยากรหรือการให้อำนาจในการปฏิบัติจึงเป็นเรื่องที่ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง และอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญมากคือ การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายต้องทำให้ชัดเจนเพื่อให้ง่ายต่อการแปลงนโยบายและเพื่อให้เกิดการยอมรับนโยบายและป้องกันความขัดแย้งของเป้าหมายที่อาจเกิดขึ้นได้ การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคแบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้



ภาพประกอบที่ 2 ขั้นตอนการแปลงนโยบาย

ที่มา : วรเดช จันทรศร (2554, หน้า, 34)

3.1.1 การแปลงนโยบายให้เป็นแผนงานและโครงการ โดยปกตินโยบายที่กำหนดขึ้นมา มักจะมีวัตถุประสงค์กว้าง ๆ และมีลักษณะเป็นนามธรรมยากแก่การนำไปปฏิบัติ ดังนั้นการจะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จจึงต้องมีการแปลงนโยบายให้เป็นรูปธรรมในลักษณะของแผนงานและโครงการเสียก่อน หน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวมักจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่มีบทบาทในการควบคุม นโยบายจะเป็นฝ่ายแปลงนโยบาย เพื่อให้หน่วยงานระดับล่างนำไปปฏิบัติได้ง่าย ดังนั้นนโยบาย แผนงาน และโครงการจึงมีความสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้



ภาพประกอบที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย แผนงาน และ โครงการ

ที่มา : วรเดช จันทรศร (2548, หน้า 35)

ในการแปลงนโยบายให้เป็นแผนงานและโครงการ เริ่มแรกต้องศึกษาเนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ ให้เข้าใจอย่างถ่องแท้เสียก่อน และวิเคราะห์ว่าเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องมีแผนงานและโครงการใดมารองรับบ้าง เมื่อกำหนดแผนงานและโครงการมารองรับแล้ว แต่ละแผนงานและโครงการก็ต้องกำหนดวัตถุประสงค์/เป้าหมาย ตลอดจนเครื่องมือวัดความสำเร็จให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายด้วย

วรเดช จันทรศร (2548, หน้า 35) กล่าวไว้ว่า มีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลให้วัตถุประสงค์ของนโยบายแปรเปลี่ยนไปจากเดิม ได้แก่

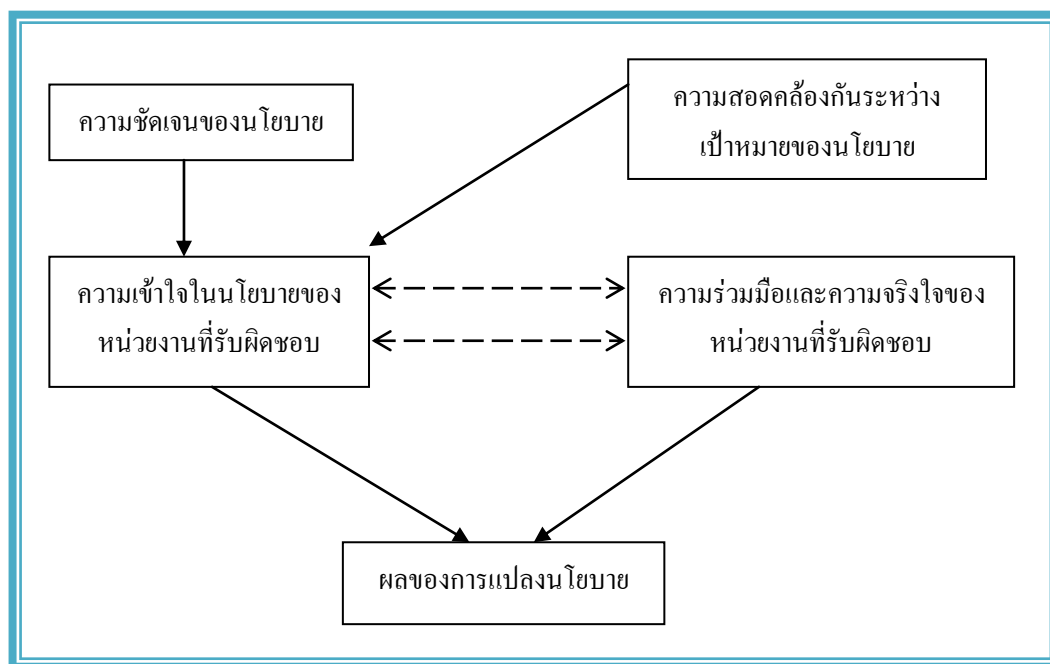
1) ความคลุมเครือหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบาย หรือความไม่ชัดเจนของนโยบาย เพราะถ้ายิ่งนโยบายคลุมเครือมากเท่าใด หน่วยงาน ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีอิสระในการแปลงนโยบายมากยิ่งขึ้น

2) ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย หากมีความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย บางครั้งเป้าหมายของนโยบายอาจมีความขัดแย้งกันเอง ทำให้หน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ มีความหมายยาก และอาจปฏิบัติล้มเหลวได้

3) ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบมี หากหน่วยงานที่รับผิดชอบมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นๆ ไม่มีอคติ ย่อมจะแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ไม่แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์เดิม

4) ความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หากหน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติมีความจริงใจ และให้ความร่วมมือนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว การแปลงนโยบายย่อมไม่บิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์

กล่าวโดยสรุป ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเบื้องต้นขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบายและการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย และมีความจริงใจที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ



ภาพประกอบที่ 4 ปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการแปลงนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา : วรเดช จันทรศร (2554, หน้า, 36)

3.1.2 การยอมรับนโยบายของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นเมื่อหน่วยงานส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวง กรมและหน่วยงานที่เทียบเท่ากรม ได้ทำการแปลงนโยบายออกมาเป็นแผนงาน และโครงการต่าง ๆ แล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการทำให้หน่วยงานในระดับภูมิภาคยอมรับนโยบายนั้นไปปฏิบัติ เงื่อนไขสำคัญที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีหลายประการ ได้แก่

1. คุณลักษณะของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นนั้น ถ้าหน่วยงานระดับปฏิบัติมีคุณลักษณะขององค์การเหมาะสม อาทิ มีบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ ฯลฯ การยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติย่อมมีสูง

2. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ของท้องถิ่นนั้น ถ้าขณะนั้นสภาพเศรษฐกิจตกต่ำ สภาพสังคมวุ่นวาย สภาพการเมืองขาดเสถียรภาพ หน่วยงานระดับปฏิบัติขาดขวัญกำลังใจ การยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติอาจมีน้อย เช่น ถ้าสภาพเศรษฐกิจตกต่ำหรือเศรษฐกิจขาลง ย่อมจะมีผลกระทบต่อการตัดสินใจงบประมาณแผ่นดินของทุกกระทรวง ทบวง กรม ผลที่ตามมาคือทำให้นโยบายบางนโยบายไม่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานระดับท้องถิ่น รวมทั้งไม่ได้รับการสนองตอบจากภาคธุรกิจและประชาชนเท่าที่ควร

3. การติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์กับหน่วยงานในท้องถิ่นนั้น เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีถ้ารัฐบาลมีระบบการติดต่อสื่อสาร การประชาสัมพันธ์ที่ดี โดยเฉพาะการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง (Two-way Communication) หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะมีความเข้าใจตรงกันและให้การยอมรับนโยบายด้วยดี

4. ประโยชน์ที่รัฐบาลควรจะให้กับหน่วยงานท้องถิ่นนั้น ถ้านโยบายนั้นเป็นนโยบายที่ผลประโยชน์ตกอยู่กับหน่วยงานท้องถิ่นและประชาชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นโดยตรง การยอมรับนโยบายก็ย่อมมีมาก

อย่างไรก็ตามการยอมรับนโยบาย แผนงาน และโครงการของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ยังไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่านโยบายนั้นจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ เพราะการยอมรับอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจอย่างจริงจังในการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ ด้วย ดังนั้นอำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับหน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเป็นสำคัญ จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าปัจจัยด้านคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ได้แก่ โครงสร้างองค์กร บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี รวมถึงการบริหารจัดการ และปัจจัยสนับสนุน ได้แก่ ความร่วมมือของบุคลากรระหว่างหน่วยงาน ทัศนคติของบุคลากร สภาพแวดล้อม เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากปัจจัยเหล่านี้จะเป็นปัจจัยเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความคล่องตัว และช่วยให้การขับเคลื่อนงานในแต่ละส่วนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

3.2 ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับจุลภาค

ขั้นตอนนี้มีความเกี่ยวข้องกับระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นมาก จึงต้องอาศัยหน่วยงานระดับล่างเมื่อได้รับการถ่ายทอดนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว จะต้องกำหนดนโยบายภายในของตนเอง ให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติ เพราะถ้าหน่วยงานระดับล่างยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติ และถือเอานโยบายนั้นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจประจำหรืองานประจำก็ย่อมจะทำให้นโยบายนั้นบรรลุผลสำเร็จได้ง่าย การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับจุลภาคสามารถแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนหลัก (วรเดช จันทรศร, 2548, หน้า 39-44) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 การระดมพลัง (Mobilization) ขั้นตอนนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาปรับนโยบายและการแสวงหาความสนับสนุนจากสมาชิก ในขั้นตอนนี้หน่วยงานในระดับล่างจะพิจารณาว่านโยบายส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงานและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตาหรืออนาคตของนโยบาย หากเห็นว่ามีความสำคัญและเกี่ยวกับหน้าที่ของตนก็จะทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุผลตามเป้าหมาย ส่วนการแสวงหาความสนับสนุนจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่นที่อยู่ในท้องถิ่น ก็ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญมากเช่นกัน การสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นโดยให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม (Participation) กับการนำนโยบายไปปฏิบัติทุกขั้นตอน ตั้งแต่การร่วมคิดหรือวางแผนกำหนดโครงการของท้องถิ่น ร่วมลงมือปฏิบัติงาน ตลอดจนร่วมติดตามและประเมินผล โครงการด้วย ซึ่งขั้นตอนนี้ต้องอาศัยหลักจิตวิทยามวลชนในการโน้มน้าวให้ผู้ปฏิบัติงานนั้นให้ยอมรับและร่วมมืออย่างจริงจังซึ่งจะเป็นการระดมพลังที่เหนียวแน่นในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จได้

3.2.2 ขั้นการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) ขั้นตอนนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้ปฏิบัติหรือผู้ให้บริการตามโครงการ โดยตรง ซึ่งได้แก่ ข้าราชการนั่นเอง ลักษณะของการปฏิบัติการให้บริการจึงไม่มีทางที่จะทำให้เป็นแบบฉบับเดียวกันได้แม้ว่าจะมีกฎระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้โดยเฉพาะในนโยบายด้านการบริการสังคมผู้ปฏิบัติจะต้องปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการโดยตรง ซึ่งทำให้ผู้บริหารควบคุมได้ยาก ดังนั้นการสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับแสวงหาแนวทางการปฏิบัติให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการหรือสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ อีกทั้งหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติระดับท้องถิ่นก็ต้องแสวงหาวิธีการปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติให้เข้ากับแนวทางในการปฏิบัติงานตามแผนงานหรือโครงการนั้นด้วย ดังนั้นการศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้บริหารรับทราบทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานอันจะนำไปสู่การปรับแนวทางในการปฏิบัติให้ดำเนินไปสู่ความสำเร็จได้

3.2.3 การสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง ความสำเร็จและผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดๆ ก็ตาม ขึ้นอยู่กับนโยบายนั้นถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและจริงจัง การที่จะให้มีการปฏิบัติตามนโยบายอย่างต่อเนื่องนั้น หมายความว่านโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเข้าเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติด้วย ขั้นตอนนี้จึงถือว่ามีความสำคัญมากขั้นตอนหนึ่ง เพราะในอดีตนโยบายสาธารณะของประเทศไทยจำนวนไม่น้อยที่หน่วยปฏิบัติระดับท้องถิ่นมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติงานในช่วงระยะเวลาอันสั้นต่อมาเมื่อรัฐบาลให้ความสำคัญต่อนโยบายนั้นน้อยลง หรือมิได้รณรงค์เหมือนระยะแรก หน่วยงานระดับท้องถิ่นก็มักจะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้น หรือการที่รัฐบาลมีการกำหนดนโยบายใหม่ขึ้นมาหน่วยงานท้องถิ่นก็อาจไปให้ความสนใจกับนโยบายใหม่นั้นแทน เข้าทำนองทำงานแบบ “เอาใจนาย” หรือ “การทำงานแบบ ไฟไหม้ฟาง” ซึ่งทำ

ให้นโยบายบางนโยบายทั้ง ๆ ที่เป็นนโยบายที่ดีแต่ไม่ถูกใจผู้มีอำนาจขณะนั้นต้องถูกยกเลิกไป หรือขาดความต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไป ซึ่งผู้ที่เสียประโยชน์ก็คือประชาชนนั่นเอง

ทั้งนี้ นโยบายเรียนฟรี 15 ปี เป็นนโยบายที่ต้องอาศัยการปฏิบัติที่มีความต่อเนื่องในระยะยาว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีองค์ประกอบที่จะต้องระดมพลัง โดยทำให้ผู้ปฏิบัติตามนโยบายเห็นความสำคัญของนโยบาย ประกอบกับให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และวางระบบการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน รวมถึงการสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานในส่วนของผู้ปฏิบัติเองก็ต้องมีจิตสำนึกในการปฏิบัติตามนโยบาย และมีความเต็มใจที่จะปฏิบัติตามนโยบาย โดยพยายามมอง “ผลลัพธ์สูงสุด” หรือ “ผลลัพธ์สุดท้าย” ของนโยบายนั้นว่าเกิดประโยชน์แก่ประชาชน ดังนั้นในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติ เพราะผู้ปฏิบัติคือฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

4. ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

เนื่องจากมีนักวิชาการหลายท่านได้พัฒนาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติเอาไว้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้คัดเลือกตัวแบบที่มีความสำคัญของนักวิชาการ จำนวน 6 ท่านมาเป็นแนวทางในการศึกษา ประกอบด้วย

1. ตัวแบบ ของ Van Meter & Van Horn (1975)
2. ตัวแบบ ของ Sabatier & Mazmanian (1980)
3. ตัวแบบ ของ Hambleton (1983)
4. ตัวแบบ ของ Alexander (1985)
5. ตัวแบบ ของ Edwards (1984)
6. ตัวแบบ ของ วรเชษฐ์ จันทร์พร (2527)

4.1 การสังเคราะห์แนวคิดการศึกษาและการพัฒนาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การสังเคราะห์แนวคิดการศึกษาและการพัฒนาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการแต่ละท่านมีรายละเอียดดังนี้

4.1.1 ตัวแบบ ของ Van Meter & Van Horn (1975)

ผลงานของ Van Meter & Van Horn (1975) เรื่อง The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework มุ่งเน้นไปที่การวินิจฉัยกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อต้องการแสวงหารูปแบบแนวคิดกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเสนอตัวแบบที่สามารถใช้วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติที่อยู่ภายใต้กรอบขององค์การใดองค์การหนึ่งหรือภายใต้กรอบของความสัมพันธ์ระหว่างหลาย ๆ องค์การ

แนวคิดของทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter & Van Horn เริ่มจากการศึกษาตัวนโยบาย ซึ่งทั้งสองได้ยอมรับทัศนะของ Lowi (1964) ที่กล่าวว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับธรรมชาติของตัวนโยบายเอง ด้วยเหตุนี้ จึงได้แบ่ง

นโยบายออกเป็นประเภทต่างๆ โดยใช้เกณฑ์การแบ่ง 2 เกณฑ์ คือ ปริมาณการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และรับของการยอมรับในเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้การยอมรับ ทำให้เกิดนโยบายทั้งสิ้น 4 ประเภท โดยนโยบายที่พบมากที่สุดมักจะเป็น “นโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงมากและได้รับการยอมรับน้อย” และ “นโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงน้อยและได้รับการยอมรับมาก” ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปในแนวทางที่สมเหตุสมผลอยู่แล้ว ส่วนนโยบายอีก 2 ประเภทที่เหลือนั้นสามารถพบได้เหมือนกัน จากที่ได้ค้นพบความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้ทั้งสองตั้งสมมติฐานขึ้นว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ต่อเมื่อนโยบายนั้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย ในขณะที่ระดับการยอมรับเป้าหมายของนโยบายมีอยู่สูง ในทางกันกลับกัน หากนโยบายนั้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมาก และเป้าหมายของนโยบายนั้นไม่ค่อยได้รับการยอมรับ ก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นล้มเหลวได้” (Van Meter & Van Horn, 1975, p. 462) ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด คือ ระดับการยอมรับในเป้าหมายของนโยบาย มากกว่าระดับของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

ตัวแบบของ Van Meter & Van Horn (1975) ประกอบด้วยตัวแปรทั้งสิ้น 6 ตัวแปร ซึ่งเชื่อมโยงนโยบายและสมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระที่มีต่อกัน และความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระที่มีต่อตัวแปรตาม ซึ่งได้รับการพิสูจน์ในเชิงประจักษ์แล้ว ตัวแปรอิสระที่อยู่ในตัวแบบนี้ประกอบด้วย

1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะตัดสินว่านโยบายมีสมรรถนะมากน้อยเพียงใด การกำหนดตัวชี้วัดของสมรรถนะของนโยบายเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องทำเป็นอันดับแรก นั่นคือ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องสอดคล้องกับความเป็นจริง ในบางกรณีมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายอาจสามารถสังเกตและวัดได้ง่าย แต่ในบางกรณีการวัดสมรรถนะของนโยบายก็อาจทำได้ยาก หากนโยบายนั้นมีมาตรฐานหรือวัตถุประสงค์ที่คลุมเครือหรือขัดแย้งกันเอง โดยสรุปแล้ว มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นตัวแปรที่จะต้องกำหนดขึ้นอย่างชัดเจน เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถทราบได้ว่าสำเร็จหรือล้มเหลวหากปราศจากเป้าหมายและข้อกำหนดที่ชัดเจน

2. ทรัพยากรของนโยบาย นอกจากนโยบายจะต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานแล้ว นโยบายยังประกอบด้วยทรัพยากรซึ่งหมายความรวมถึง เงินงบประมาณ และแรงกระตุ้นสนับสนุนอื่นๆ เพื่อช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดประสิทธิผล

3. การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องอาศัยการสื่อสารของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ไปยังหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกลำดับชั้นขององค์กร เนื่องจากการสื่อสารเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนอยู่ในตัวเองอยู่แล้ว และผู้สื่อสารเองก็เป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างให้เกิดการบิดเบือนเป้าหมาย

และวัตถุประสงค์ดังกล่าว การสื่อสารที่สร้างให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความชัดเจน ความเที่ยงตรง และสม่ำเสมอในระหว่างกระบวนการสื่อสาร ทั้งนี้การสื่อสารระหว่างองค์การมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก ประกอบด้วยกิจกรรมกระตุ้นและสนับสนุนที่สำคัญ 2 ลักษณะ คือ (1) การให้คำแนะนำด้านเทคนิคและความช่วยเหลือจากหน่วยงานระดับบน (2) หน่วยงานระดับบน อาจพิจารณาให้การสนับสนุนได้หลายรูปแบบทั้งเป็นผลด้านลบและด้านบวกต่อหน่วยงานระดับล่าง นอกจากนี้ การสื่อสารดังกล่าวอาจมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือนโยบาย หรือในรูปของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับโดยให้การสนับสนุนด้านงบประมาณในการบริหารหรือให้บริการด้านเทคนิค บุคลากร หรือการวิจัย

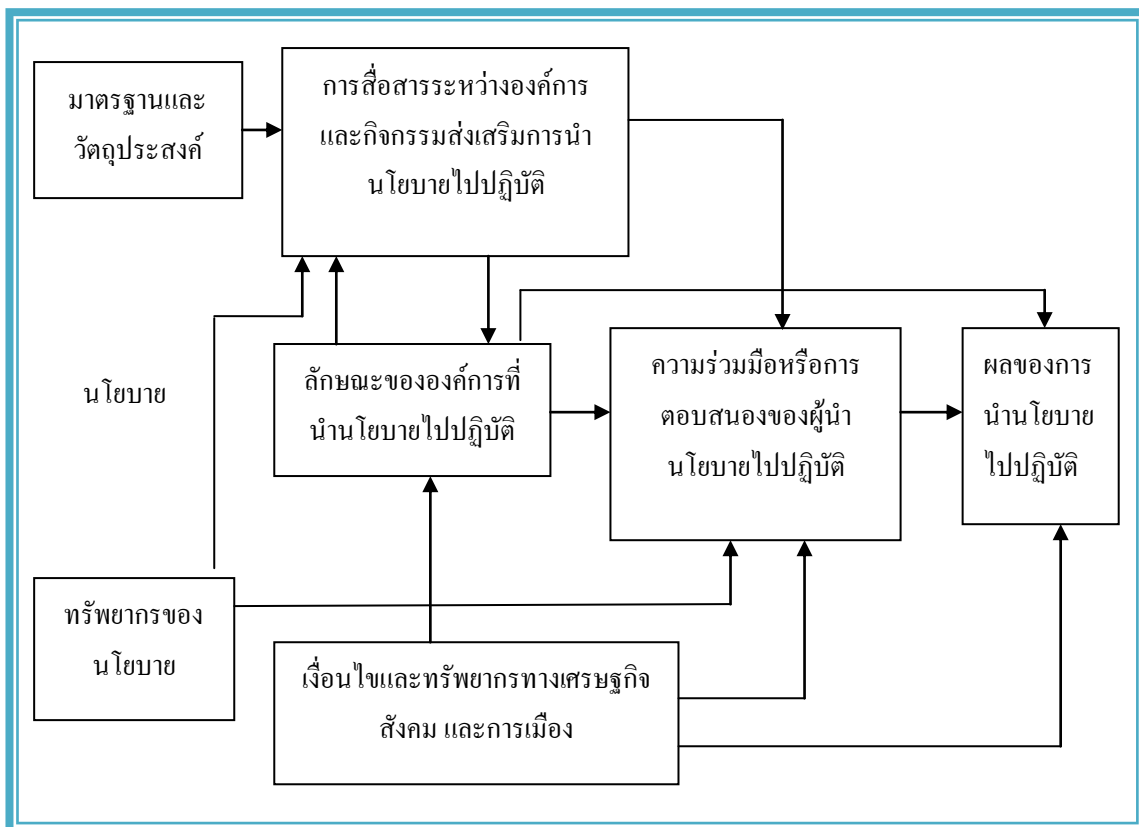
4. ลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ แบ่งออกเป็น 2 องค์ประกอบ คือ (1) ลักษณะโครงสร้างอย่างเป็นทางการขององค์การ (2) ลักษณะอย่างไม่เป็นทางการของบุคลากรในองค์การ ลักษณะของหน่วยงานที่ส่งผลต่อสมรรถนะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ปริมาณและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงาน ระดับของการควบคุมที่เป็นลำดับชั้นในการตัดสินใจและดำเนินการ แรงสนับสนุนจากผู้บริหารหรือนักการเมือง ความสามารถในการยื่นหยัดของหน่วยงาน ระดับของการสื่อสารแบบเปิด เช่น การมีเครือข่ายการสื่อสารที่เป็นอิสระ การเชื่อมโยงอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการของผู้กำหนดนโยบายและผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. เงื่อนไขและทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่ส่งผลกระทบต่อ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นปัจจัยที่เมื่อก่อนไม่ได้มีผู้ให้ความสนใจศึกษา แต่เป็นที่ทราบกันอย่างกว้างขวางว่าเงื่อนไขและทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีผลสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม

6. ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ความเข้าใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีส่วนสำคัญและถือว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ของนโยบายมากที่สุด องค์ประกอบของปัจจัยนี้เน้นไปที่ตัวผู้ปฏิบัติ 3 ประการ คือ (1) การรับรู้และความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อนโยบาย (2) ทิศทางในการตอบสนองต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติ และ (3) ระดับการยอมรับในตัวนโยบายของผู้ปฏิบัติ ทั้งสามประการเป็นเงื่อนไขที่มีอยู่ในตัวผู้ปฏิบัติทุกคน นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จไม่ได้ถ้าหากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายได้รับการปฏิเสธจากผู้ปฏิบัติตั้งแต่ต้น

ตัวแบบที่ Van Meter & Van Horn (1975) พัฒนาขึ้นมาเมื่อพิจารณาถึงตัวแปรทั้ง 6 ตัวแปรแล้ว จะเป็นตัวแบบที่คงที่ แต่ในความเป็นจริงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่มีการเคลื่อนไหว ตลอดเวลา ดังนั้นหากต้องการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จะต้องทำการศึกษาคู่มือขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ในหลายๆ ช่วงเวลา ดังภาพ



ภาพประกอบที่ 5 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter & Van Horn (1975)

ที่มา : (Van Meter & Van Horn, 1975)

จากการศึกษาตัวแบบของ Van Meter & Van Horn พบว่า มีหลายปัจจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติ ได้แก่ ปัจจัยด้านนโยบาย ที่ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ของนโยบาย มาตรฐานของนโยบาย และความสอดคล้องของนโยบาย และปัจจัยสนับสนุนอื่นๆ เช่น สภาพแวดล้อม การสื่อสาร เป็นต้น ดังนั้นผู้ศึกษาจึงได้เลือกตัวแบบของ Van Meter & Van Horn มาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาครั้งนี้ นอกจากนี้ยังได้เลือกตัวแบบของ Sabatier & Mazmanian (1980) มาเป็นตัวแบบในการศึกษาคด้วย ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

4.1.2 ตัวแบบ ของ Sabatier & Mazmanian (1980)

Sabatier & Mazmanian (1980, p. 543) ได้แบ่งลักษณะของนโยบายออกเป็นประเภทต่างๆ เพื่อสร้างให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ของการศึกษาโดยรวม นโยบายแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. ประเภทที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของข้าราชการที่มีต่อการปฏิบัติงาน
2. ประเภทที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของข้าราชการที่มีต่อการนำงบประมาณไปใช้จ่าย
3. ประเภทที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติในหน่วยงานเอกชน ที่มีต่อการนำงบประมาณไปใช้จ่าย

Sabatier & Mazmanian (1980, p. 545) ได้ทำการศึกษานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติโดยการมองจากตัวแบบที่เป็นเหตุเป็นผล โดยพิจารณาจากความซับซ้อนของนโยบายและความหลากหลายของปัจจัยต่างๆ ซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลว นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องสร้างกรอบการศึกษาให้ครอบคลุมสาระสำคัญเพิ่มขึ้นอีก 5 ประการ คือ

1. จะต้องสร้างกรอบความคิดและสำรวจความเชื่อมโยงระหว่างพฤติกรรมของบุคคล กับเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และกฎหมาย
2. จะต้องสร้างกรอบความคิดที่พิจารณาปัจจัยด้านสมรรถนะของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการปฏิบัติ
3. จะต้องสร้างกรอบความคิดที่กำหนดความเป็นไปได้ที่นโยบายจะใช้ในการแก้ปัญหา
4. จะต้องสร้างกรอบความคิดที่เข้าไปควบคุมพฤติกรรมของภาคเอกชน ทั้งในแง่ของการคุ้มครองผู้บริโภค การรักษาสภาพแวดล้อมสวัสดิภาพของแรงงานและการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์
5. จะต้องสร้างกรอบความคิดที่มีประโยชน์ในเชิงอุดมคติและสามารถชี้ชัดลงไปว่าตัวแปรใดถูกนำไปใช้ควบคุม และตัวแปรใดมักจะไม่ถูกนำไปใช้

ดังนั้น ตัวแบบในการศึกษาวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของ Sabatier & Mazmanian จึงเป็นตัวแบบที่อุดช่องโหว่ของกรอบทฤษฎีที่กล่าวถึงข้างต้น เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และที่สำคัญคือ ตัวแบบนี้สามารถชี้ชัดได้ว่าปัจจัยใดส่งผลต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ตลอดทุกขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในตัวแบบนี้ได้กำหนดให้ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นตัวแปรตาม ซึ่งประกอบไปด้วยผลผลิตของนโยบาย การยอมรับปฏิบัติตามนโยบาย ผลกระทบที่เกิดขึ้น

จริง ผลกระทบที่สามารถรับรู้ได้ และการทบทวนประเด็นของนโยบาย ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของตัวแบบได้ดังนี้

1. กลุ่มตัวแปรด้านความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย (Tractability of the Problems)

ความสามารถของนโยบายในการแก้ไขปัญหาทางสังคมในบางครั้งอาจสามารถทำได้ง่ายกว่าการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการนำนโยบายของรัฐมาปฏิบัติ เช่น การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากมลพิษของเสียงในย่านตัวเมืองอาจง่ายกว่าการแก้ปัญหาด้านความปลอดภัยในการผลิตไฟฟ้าจากโรงงานนิวเคลียร์ เป็นต้น จากตัวอย่างนี้จึงสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลมีดังนี้ คือ (1) มีทฤษฎีที่มีความน่าเชื่อถือและเหมาะสมต่อการแก้ปัญหา และสามารถวัดการเปลี่ยนแปลงของปัญหาได้โดยง่าย ตลอดจนมีเทคโนโลยีช่วยในการแก้ไขปัญหา (2) ความหลากหลายของพฤติกรรมที่เป็นสาเหตุของปัญหามีน้อย (3) สามารถชี้ชัดลงไปได้อย่างง่ายว่ากลุ่มเป้าหมายเป็นใคร และกลุ่มเป้าหมายควรเป็นเพียงกลุ่มเล็กๆ ของประชากร และ (4) พฤติกรรมที่จะต้องเปลี่ยนแปลงมีไม่มาก แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหายังขึ้นอยู่กับตัวแปรด้านอื่นๆ ด้วย ดังจะกล่าวต่อไป

2. กลุ่มตัวแปรด้านความสามารถของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างน่านโยบายไปปฏิบัติ (Ability of Statute to Structure Implementation)

การตัดสินใจเบื้องต้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีการระบุถึงปัญหา และแปลงออกมาให้เป็นวัตถุประสงค์ที่จะต้องดำเนินการ และต้องสามารถที่จะสร้างโครงสร้างการปฏิบัติงานโดยอาศัยการคัดเลือกหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติการ หรือจัดสรรทรัพยากรด้านการเงินให้กับหน่วยงาน หรือเปิดโอกาสให้กับหน่วยงานอื่นนำไปปฏิบัติ จากขอบเขตของนโยบายที่ถูกแปลงออกมาเป็นวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และการนำทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงตัวแปรสำคัญต่างๆ 7 ตัวแปร คือ (1) การใช้ทฤษฎีที่เป็นเหตุเป็นผลที่มีความเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอันพึงปรารถนา (2) มีการเรียงลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน (3) มีการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอให้กับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน (4) จำนวนมิติที่กำหนดในกระบวนการของการปฏิบัติงานมีน้อย และการสนับสนุนในการแก้ปัญหาคือความขัดแย้งที่เกิดขึ้น (5) กฎระเบียบที่ใช้ในการตัดสินใจของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานมุ่งให้เกิดความบรรลุวัตถุประสงค์ (6) การปฏิบัติงานได้ถูกมอบหมายไปยังหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบ และ (7) หน่วยงานภายนอกที่มีส่วนเกี่ยวข้องนั้นช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

3. กลุ่มตัวแปรที่ไม่ใช่เงื่อนไขของนโยบายที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Non-statutory Variables Affecting Implementation)

ผลลัพธ์ของนโยบายที่มาจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติมักจะมี ความเกี่ยวข้องกันระหว่างโครงสร้างทางกฎหมายและกระบวนการทางการเมือง ในขณะที่นโยบายได้ให้แนวทางเพียงเล็กน้อยซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติทำหน้าที่อย่างไม่เป็นอิสระเท่าที่ควร เนื่องจากมีความไม่แน่นอนทางการเมืองและปัญหาภายในท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา การกำหนดนโยบายที่ดีจะสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ โดยจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่ช่วยรับมือกับการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของประชาชนในระยะสั้นและเป็นสิ่งที่จะช่วยทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอย่างกว้างขวางมากขึ้น ซึ่งกลุ่มตัวแปรดังกล่าวประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญ 6 ตัวแปร คือ (1) ความแปรปรวนของการตัดสินใจทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา (2) ระดับความต่อเนื่องของความสนใจที่สื่อสารมวลชนมีต่อปัญหา (3) ความแปรปรวนในด้านการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อ (4) การเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากรและทัศนคติของประชาชนที่มีต่อวัตถุประสงค์และผลิตผลของนโยบายที่ได้จากหน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติ (5) การนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากผู้นำหรือกลุ่มผู้มีอำนาจ (6) ทักษะผู้นำและการยอมรับในนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

โดยสรุปการพิจารณาตัวแปรในกลุ่มที่ 2 เป็นการกำหนดโครงสร้างพื้นฐานของนโยบายซึ่งถือว่าเป็นเรื่องทางการเมือง ส่วนการพิจารณาตัวแปรกลุ่มที่ 3 เป็นการพิจารณาถึงความผันแปรของเงื่อนไขต่างๆ ที่มีอยู่นอกเหนือนโยบาย แต่เป็นเงื่อนไขที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติมากเช่นเดียวกัน

4. ตัวแปรตาม (Dependent Variables) หรือขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Stages in the Implementation Process)

ตัวแปรตามเป็นตัวแปรที่เกิดจากตัวแปรอิสระทั้ง 3 กลุ่ม ซึ่งได้แก่กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 : ผลผลิตของนโยบายที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Outputs) เป็นขั้นตอนการแปรวัตถุประสงค์ของนโยบายให้เป็นวิธีการปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจงซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดวิธีการในการตัดสินใจ และการบังคับใช้มาตรการที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจเป็นขั้นตอนที่ต้องใช้ความพยายามสูงมากในการสร้างการยอมรับและความร่วมมือจากข้าราชการที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันก็อาจจะเกิดการต่อต้านและนำไปสู่ความล่าช้าได้

ในบางครั้งความแตกต่างระหว่างวัตถุประสงค์ของนโยบายกับการตัดสินใจอาจเกิดขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ตามความแตกต่างดังกล่าวจะลดลงได้หากวัตถุประสงค์ของนโยบายมีความชัดเจน การมอบหมายภารกิจที่มีความสำคัญสูง เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญการลดประเด็น

การโต้แย้งให้น้อยที่สุด การสร้างแรงจูงใจเพื่อเอาชนะผู้ปฏิบัติที่ไม่เห็นด้วย จัดสรรทรัพยากรด้านการเงินอย่างเพียงพอ และการกำหนดกฎเกณฑ์การตัดสินใจจะทำให้เห็นนโยบายสำเร็จได้ นอกจากนี้ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารที่ให้การสนับสนุนนโยบายโดยการเข้าแทรกแซงในกระบวนการ เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านทรัพยากร และจัดการกับการต่อต้านจากกลุ่มเป้าหมาย

อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินการจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขของหน่วยปฏิบัติและระบบการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะเผชิญปัญหาด้านความยั่งยืนของนโยบาย โดยเฉพาะเมื่อระยะเวลาได้ผ่านไปหลายปี มักจะเกิดความตึงเครียด และความขัดแย้ง ของนโยบายในการที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคล ยิ่งกว่านั้นความเสมอต้นเสมอปลายของกลุ่มที่ให้การสนับสนุนนโยบายมักจะลดลงตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้จึงตั้งสมมติฐานไว้ว่า เมื่อช่วงเวลาผ่านไป 5 ถึง 7 ปี ผู้สนับสนุน หรือนำนโยบายไปปฏิบัติจะ (1) เปลี่ยนแปลงหรือทำให้เกิดความล่าช้า หรือเพิกเฉยต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายเพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายน้อยลง และ (2) ลดการโต้แย้งโดยการใช้จ่ายเงินประเภทต่างๆ ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้วอาจจะเป็นไปได้ที่ต้องมีการเพิ่มการใช้จ่ายเงินเพื่อทำให้ผลผลิตของหน่วยปฏิบัติมีสม่ำเสมอถึงแม้เวลาได้ล่วงเลยไปมากแล้วก็ตาม

ขั้นที่ 2 : กลุ่มเป้าหมายยอมรับการปฏิบัติตามนโยบาย (Target Group Compliance) แม้ว่าโดยทั่วไปประชาชนจะแสดงคนที่จะปฏิบัติตามนโยบาย แต่ผลจากการศึกษาในหลายๆ เรื่องแสดงให้เห็นว่าพฤติกรรมการยอมรับปฏิบัติตามจะเกี่ยวข้องกับคนที่บุคคลได้พิจารณาถึงผลได้ผลเสียที่ตนจะได้รับเมื่อปฏิบัติตามข้อนโยบายนั้นเป็นหลัก การศึกษาดังกล่าวจึงเสนอแนะว่าหากต้องการให้เกิดการยอมรับปฏิบัติตามนโยบายจะต้องสืบหาผู้ที่ไม่ยอมรับปฏิบัติตาม และสามารถดำเนินการให้พวกเขาปฏิบัติตามอย่างได้ผล หรือจะต้องมีการลงโทษต่อผู้ไม่ปฏิบัติตาม หรืออาจจะต้องสร้างทัศนคติของกลุ่มเป้าหมายให้กลายเป็นความชอบธรรมในการปฏิบัติตามนโยบาย หรือต้องลงทุนที่จะทำให้กลุ่มเป้าหมายได้ปฏิบัติตามนโยบาย

ขั้นที่ 3 : ผลกระทบอย่างแท้จริงต่อหน่วยปฏิบัติ (Actual Impact) เป็นขั้นตอนที่อธิบายถึงความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายโดยพิจารณาจาก (1) ผลผลิตของหน่วยปฏิบัติมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) กลุ่มเป้าหมายพยายามยอมรับผลผลิตของนโยบาย (3) ไม่มีการพลิกสถานการณ์อย่างรุนแรงต่อผลผลิตหรือผลกระทบที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งต่อนโยบายหลัก และ (4) นโยบายได้รวมเอาทฤษฎีที่มีความเป็นเหตุเป็นผลเพื่อสร้างให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย ตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

แม้ขั้นตอนนี้ จะเป็นการพิจารณาถึงความสอดคล้องระหว่างผลกระทบของนโยบายและวัตถุประสงค์ แต่ก็มีประเด็นที่ควรกล่าวถึงอีก 2 ประการคือ (1) การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจจะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ได้ หากเกิดการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคม หรือ

เทคโนโลยี (2) การจัดประเภทของผลกระทบของนโยบายอาจจะวัดการเปลี่ยนแปลงได้ในระยะยาว หากมีผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง

ขั้นที่ 4 : ผลกระทบที่สามารถรับรู้ได้ (Perceived Impacts) นักบริหารและนักวิเคราะห์ จะให้ความสนใจต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงของนโยบาย ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่วัดได้ยากมาก ยิ่งไปกว่านั้นสิ่งที่ได้จากการประเมินผล โดยฝ่ายการเมืองมักจะเป็นผลกระทบในแง่ของการรับรู้ของประชาชน และผู้เกี่ยวข้องที่อยู่ในระบบย่อยของนโยบาย ผลกระทบที่สามารถรับรู้ได้ดังกล่าวจึงอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายได้

ผลกระทบที่สามารถรับรู้ได้ หมายถึง ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง ที่อาศัยค่านิยมของผู้รับรู้เป็นตัวชี้วัด โดยทั่วไปแล้วเรามักจะทราบความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ และการประเมินผลกระทบของนโยบายจะเกี่ยวข้องกัน ยิ่งไปกว่านั้นหากยอมรับว่าเกิดความไม่สอดคล้องเชิงทฤษฎี ผู้ปฏิบัติไม่ยอมรับผลกระทบที่ตนเองรับรู้ จะเกิดการมองว่าผลกระทบดังกล่าวไม่สอดคล้องกับนโยบาย หรือมองว่านโยบายนั้นไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายได้

ขั้นที่ 5 : การทบทวนหรือปรับปรุงนโยบาย (Major Revision) เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการปรับปรุงนโยบายจะเกิดขึ้นหลายครั้งในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนขนาดและทิศทางการเปลี่ยนแปลงนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ดังนี้ (1) ผลกระทบที่สามารถรับรู้จากการดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ (2) การเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญของนโยบายที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญของนโยบายที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในทางเศรษฐกิจสังคม (3) ทรัพยากรในการแข่งขันของฝ่ายการเมืองกลุ่มต่างๆ และ (4) การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งและอำนาจของผู้ที่เกี่ยวข้องที่ให้การสนับสนุนและคัดค้าน

จากตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าว Sabatier & Mazmanian ได้ทำการทดสอบตัวแบบ โดยอาศัยกรอบแนวคิด 2 อย่างคือ กรอบแนวคิดเรื่องสภาวะถดถอย (Gradual Erosion Scenario) เพื่อทดสอบการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะสั้น และกรอบแนวคิดด้านความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Successful Regulation Scenario) เพื่อทดสอบการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะยาว

จากการทดสอบตัวแบบ สามารถสรุปได้ว่ากรณีที่นโยบายได้รับการยอมรับในการนำไปปฏิบัติอย่างดีในระยะแรกเป็นผลให้ผลผลิตของนโยบายใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์ที่นโยบายต้องการ ซึ่งองค์ประกอบสำคัญในการที่จะทำให้ให้นโยบายได้รับการปฏิบัติในช่วงแรกอย่างดีนั้นมาจากกรณีที่ (1) นโยบายมีจุดแข็งมาก (2) หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเป็นบิกแบงสูง (3) นโยบายได้รับการปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอโดยผู้รับผิดชอบ (4) นโยบายได้รับการยอมรับจากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างกว้างขวาง และ (5) มีทรัพยากรเพียงพอ อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่านโยบายจะมีองค์ประกอบครบถ้วนก็ไม่สามารถที่จะได้รับความสำเร็จอย่างยั่งยืน หากนโยบายนั้นยึดเชื้อหรือกินเวลานาน นโยบายที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการปฏิบัตินานนั้นจะต้องสามารถแก้ไข

ปัญหาที่เกิดจากปัจจัยที่สำคัญอีก 2 ประการ คือ (1) การเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจสังคม และ (2) การสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบาย Sabatier & Mazmanian กล่าวว่า การดำเนินนโยบายที่ใช้ระยะเวลาสั้นนอกจากจะต้องมีปัจจัยทั้ง 5 ข้อแรกเพื่อสร้างให้เกิดการยอมรับนโยบายในระดับเบื้องต้นแล้ว ยังจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาคืออีก 2 ประการให้ได้ด้วย เนื่องจากหากสภาพแวดล้อมของนโยบายเกิดการเปลี่ยนแปลงอาจส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปฏิบัติงานด้วยจึงจะต้องแน่ใจว่าผู้ปฏิบัติกลุ่มใหม่ให้การยอมรับในนโยบายอย่างแท้จริงและเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจน ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องทำการแทรกแซงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง จึงจะทำให้ให้นโยบายนั้นมีระดับการบรรลุถึงวัตถุประสงค์อย่างยั่งยืน

โดยสรุปแล้ว จากการนำกรอบการศึกษาของ Sabatier & Mazmanian (1980) ไปประยุกต์ใช้ ให้ประสบผลสำเร็จจะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขต่อไปนี้

1. วัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องกำหนดให้ชัดเจนและมีความแน่นอน
2. นโยบายจะต้องมีพื้นฐานมาจากทฤษฎีที่เหมาะสม ที่นำไปใช้ในการวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญของการนำไปปฏิบัติ และมีการเชื่อมโยงของเหตุและผลที่ส่งต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย และขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายและเงื่อนไขต่างๆ จะต้องสนองต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย
3. จะต้องมีการให้อำนาจแก่หน่วยปฏิบัติอย่างเพียงพอในการดำเนินการกับกลุ่มเป้าหมาย และการใช้มาตรการแทรกซ้อนอื่นๆ รวมถึงการกำหนดโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะทำให้กลุ่มเป้าหมายปฏิบัติตามได้มากที่สุด
4. ผู้นำของหน่วยปฏิบัติมีความสามารถทางการบริหารและมีทักษะทางการเมือง และมุ่งมั่นในการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย
5. นโยบายต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากประชาชนและผู้นำคนสำคัญทางฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ตลอดทั้งกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่ฝ่ายตุลาการอาจจะทำตัวเป็นกลางหรือให้การสนับสนุนก็ได้
6. วัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องไม่ถูกโค่นล้มจากสาเหตุของความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและสังคมแม้ว่าทฤษฎีที่รองรับนโยบายหรือการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองจะถูกทำลายไปก็ตาม

จากการทบทวนตัวแบบของ Sabatier & Mazmanian พบว่า ตัวแปรที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ตัวแปรด้านนโยบาย ซึ่งได้แก่ความสามารถในการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย มาตรฐานและความสอดคล้องของนโยบาย รวมถึงความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย และตัวแปรที่ไม่ใช่เงื่อนไขของนโยบาย ซึ่งได้แก่สภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี และการสนับสนุนจากประชาชน โดยตัวแปร

เหล่านี้จะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นผู้วิจัยจึงเลือกตัวแปรด้านนโยบาย และตัวแปรที่ไม่ใช่เงื่อนไขของนโยบายตามตัวแบบของ Sabatier & Mazmanian มาเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ นอกจากนี้ยังได้เลือกตัวแบบของ Hambleton (1983) มาเป็นตัวแบบในการศึกษาด้วย ดังจะได้อธิบายต่อไป

4.1.3 ตัวแบบของ Hambleton (1983)

Hambleton (1983) ได้ทำการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนนโยบายและการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ และได้เสนอแนวคิดเรื่องระบบการวางแผนนโยบาย (policy Planning System) ที่ใช้ในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดย Hambleton ได้เสนอรูปแบบการวิเคราะห์แนวคิดเรื่องระบบการวางแผนนโยบายโดยใช้ทฤษฎี 3 ทฤษฎี ได้แก่ (1) ทฤษฎีการวางแผนการปฏิบัติงานอย่างเป็นขั้นตอน (Procedural Planning Theory) (2) ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Inter-organizational Theory) และ (3) ทฤษฎีวิฤกตการณ์ทางการเงิน (Theory of Fiscal Crisis) จากการศึกษาของ Hambleton ในเรื่องดังกล่าว ได้มีการนำปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมาพิจารณาถึง 5 ปัจจัย ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านการศึกษาของนโยบาย (2) ปัจจัยด้านความหลากหลายของหน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติ (3) ปัจจัยด้านมุมมองและอุดมคติของผู้ปฏิบัติ (4) ปัจจัยด้านทรัพยากร และ (5) ปัจจัยด้านการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนนโยบาย มาใช้ในการอธิบายด้วย

Hambleton ได้พิจารณาถึงเทคนิคสำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในขณะนั้น ซึ่งก็คือระบบของการวางแผนนโยบาย หรือที่ใช้ในสหรัฐคือ PPBS (Planning-Programming Budgeting Systems) ซึ่งเป็นเทคนิคที่ได้มีการใช้อย่างแพร่หลายในหลายประเทศ เนื่องจากความไร้ประสิทธิผลของการวางแผนดำเนินงานและความต้องการในการเพิ่มความสำคัญของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีมากขึ้น แนวคิดของการนำระบบการวางแผนนโยบายจึงถูกนำมาใช้ อันประกอบไปด้วย

- การวิเคราะห์ถึงปัญหาและความต้องการของนโยบายที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และการสำรวจหาความสัมพันธ์ระหว่างกัน
- การประสานงานระหว่างแผนก หรือหน่วยงานต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องหรือขึ้นต่อกัน จึงต้องการสร้างให้เกิดความร่วมมือทั้งภายในและภายนอกองค์กรดังกล่าว
- การเน้นไปที่ตัวนโยบายโดยเฉพาะบทบาทของนโยบายจากส่วนกลางซึ่งแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลทางการเมืองที่มีต่อการพัฒนาการบริการสาธารณะในอนาคต
- การแปลงสภาพบทบาทของงบประมาณ จากที่เคยเป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อควบคุมด้านการเงินมาเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจที่มุ่งไปสู่การบรรลุในวัตถุประสงค์ของโครงการ

- ความเหมาะสมของนวัตกรรม เพื่อเสนอแนวทางใหม่ๆ ในการตอบสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลงของประชาชนและ

- ระบบการตรวจสอบประสิทธิผลของนโยบาย โครงการ และการนำไปปฏิบัติ เพื่อสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตอย่างต่อเนื่องแล้วนำมากลับไปแก้ไขในขั้นการกำหนดนโยบายใหม่อีกครั้ง

Hambleton (1983, pp. 399-419) ได้ใช้ระบบการวางแผนนโยบายมาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยอาศัยมุมมองของทฤษฎี 3 ประการข้างต้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของการใช้ระบบการวางแผนนโยบาย ดังนี้

1. ทฤษฎีการวางแผนการปฏิบัติงานอย่างเป็นขั้นตอน เป็นทฤษฎีที่มีพื้นฐานมาจากแนวคิดของระบบโดยทั่วไป ซึ่งเน้นไปที่การใช้ระบบการวางแผนนโยบายเพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหอย่างสมเหตุสมผล ซึ่งมีขั้นตอนที่เกี่ยวข้องคือ การหาจุดมุ่งหมายของนโยบาย การวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ การแสวงหาทางเลือกของนโยบายโดยใช้วิธีตรรกะ การประเมินทางเลือกดังกล่าวอย่างเป็นระบบ และการวัดสมรรถนะของนโยบาย ทฤษฎีการวางแผนการปฏิบัติงานอย่างเป็นขั้นตอนช่วยให้องค์กรสามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมาเพื่อนำมาปรับปรุงในการกำหนดนโยบายใหม่อีกครั้งหนึ่ง

2. ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เน้นไปที่การใช้ระบบการวางแผนนโยบายเพื่อทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างองค์กรและภายในองค์กร ซึ่งต้องพึ่งพากันและกัน ทรัพยากรดังกล่าวหมายความรวมถึงกฎระเบียบในการปฏิบัติงาน ทรัพยากรทางการเงิน ทรัพยากรทางการเมือง และข้อมูลข่าวสาร เพื่อช่วยลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในหน่วยงานโดยอาศัยการเจรจาต่อรองในเรื่องของการใช้ทรัพยากรและผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานและภายในหน่วยงาน

3. ทฤษฎีวิกฤตการณ์ทางการเงิน เน้นไปที่การใช้ระบบการวางแผนนโยบายเพื่อเสนอให้มีการควบคุมทรัพยากรทางการเงินแบบรวมอำนาจมากกว่าการให้อิสระแก่หน่วยงานท้องถิ่นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและแรงกดดันจากหน่วยงานเบื้องบนโดยการเพิ่มการใช้จ่ายออกไป การรวมอำนาจทางการเงินนี้เองที่เป็นการช่วยป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินขึ้น

Hambleton ได้อธิบายถึงความสัมพันธ์ของการวางแผนนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติคล้ายๆ กับนักวิชาการหลายท่าน คือ การมองกระบวนการทั้งสองออกเป็น Top-down และ Bottom-up โดยมองว่านโยบายและการนำไปปฏิบัตินั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน โดยการวางแผนนโยบายนั้นเป็นเสมือนกระบวนการที่อยู่ในระดับบนหรือฝ่ายบริหาร และการปฏิบัติเป็นเรื่องของระดับล่างและผู้ปฏิบัติที่จะต้องทำให้สำเร็จ การใช้ระบบการวางแผนในการวิเคราะห์กระบวนการดังกล่าวจึงสามารถนำแนวคิดของนโยบายที่เป็นแบบ Top-down รวมกับแนวคิดแบบ

Bottom-up ได้ ซึ่งระบบนี้จะคิดว่ากระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกันโดยมีกระบวนการปฏิสัมพันธ์และการต่อรองระหว่างกันตลอดเวลา

จากการทบทวนตัวแบบของ Hambleton พบว่า ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการวางแผนนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยพิจารณา 5 ปัจจัยสำคัญ ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านการสื่อความของนโยบาย (2) ปัจจัยด้านความหลากหลายของหน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติ (3) ปัจจัยด้านมุมมองและอุดมคติของผู้ปฏิบัติ (4) ปัจจัยด้านทรัพยากร และ (5) ปัจจัยด้านการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนนโยบาย ซึ่งในมุมมองของผู้ศึกษาเห็นว่าปัจจัยทั้ง 5 ปัจจัย ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งคุณลักษณะของหน่วยงาน ดังนั้นผู้วิจัยจึงเลือกปัจจัยที่เกี่ยวข้องนี้มาใช้เป็นแนวทางในการศึกษา นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้พิจารณาถึงตัวแบบของ Alexander (1985) ด้วย ดังจะกล่าวถึงต่อไป

4.1.4 ตัวแบบของ Alexander (1985)

Alexander (1985) กล่าวว่า ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เหมาะสมสมควรเป็นทฤษฎีที่สามารถเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายภายใต้สภาพการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม และได้พัฒนาตัวแบบของกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อใช้ในการพัฒนาทฤษฎีที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่แน่นอน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาตัวแบบทางทฤษฎี Alexander ได้ทำการสำรวจผลงานของนักวิชาการที่สำคัญหลายท่านที่สำคัญ ได้แก่ ผลงานของ (Larson, 1980), (Edward, 1984), (Sabatier & Mazmanian, 1980), Van Meter & Van Horn (1975) โดยได้ทำการเปรียบเทียบผลงานของทั้ง 4 ท่าน ดังแสดงไว้ในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบแนวคิดจากตัวแบบของ Larson (1980), Edward (1984), Van Meter & Van Horn (1975), Sabatier & Mazmanian (1980)

นักวิชาการ	ตัวแปรด้านนโยบาย	ตัวแปรด้านการนำไปปฏิบัติ	ตัวแปรด้านสภาพแวดล้อม	ตัวแปรด้านปัญหาที่เกี่ยวข้อง
Larson (1980)	- เป้าหมายที่สามารถเป็นจริงได้ - เป้าหมายที่คลุมเครือ	ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ดี - ข้อมูล - การสนับสนุนความซับซ้อนระหว่างหน่วยงาน	การเปลี่ยนแปลงของสถานะเศรษฐกิจ	-
Edward (1984)	-	ความเพียงพอของทรัพยากร - บุคลากร - สิ่งอำนวยความสะดวก - อำนาจในการสั่งการ - ข้อมูลสิ่งสนับสนุน - การจ้าง	การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ - การส่งต่อ - ความชัดเจน - ความสม่ำเสมอ	-
Van Meter & Van Horn (1975)	- ความชัดเจนความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ - มาตรฐานของนโยบาย - ความเฉพาะเจาะจงของขั้นตอนนโยบาย	ลักษณะของหน่วยปฏิบัติได้แก่ - ความสามารถของบุคลากร - ทักษะของผู้ปฏิบัติ ผู้บริหาร - การสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติระดับล่าง - การบังคับใช้: บรรทัดฐาน สิ่งจูงใจและการลงโทษ	- สภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจและสังคม - ความต้องการในนโยบายและความเพียงพอของทรัพยากร - การสื่อสาร: ความชัดเจน ความเที่ยงตรงและความสม่ำเสมอ	- ระดับของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

ตารางที่ 1 (ต่อ)

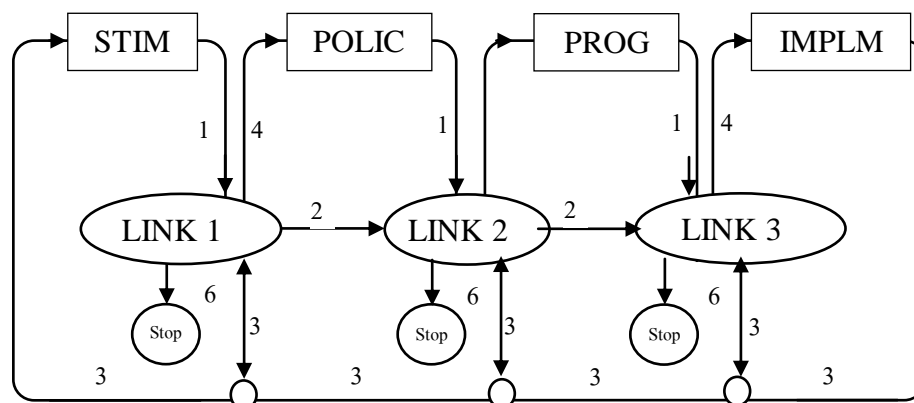
นักวิชาการ	ตัวแปรด้านนโยบาย	ตัวแปรด้านการนำไปปฏิบัติ	ตัวแปรด้านสภาพแวดล้อม	ตัวแปรด้านปัญหาที่เกี่ยวข้อง
Sabatier & Mazmanian (1980)	- ความเที่ยงตรงและชัดเจนของวัตถุประสงค์ - ความเพียงพอและแนวคิดโดยรวมของหลักทฤษฎีที่เป็นเหตุเป็นผล	- ทรัพยากรทางการเงิน - หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ - ผู้ปฏิบัติสนับสนุนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย - การเข้าถึงของผู้สนับสนุนจากภายนอก - ความเป็นปึกแผ่นของลำดับชั้นที่อยู่ในและระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง - วัตถุประสงค์ของผู้ปฏิบัติตรงกับเป้าหมายของนโยบาย	- ความผันแปรของเวลาและนโยบายภายใต้สภาพเศรษฐกิจสังคมและเทคโนโลยี - การให้ - ความสำคัญของสื่อ - การสนับสนุนจากประชาชน - การสนับสนุนด้านทรัพยากร	- ความง่ายของปัญหา - การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ด้อมมี - ความหลากหลายในพฤติกรรม - กลุ่มเป้าหมาย - ร้อยละของกลุ่มเป้าหมายต่อจำนวนประชากรทั้งหมด - ความเพียงพอของทฤษฎีและเทคโนโลยีที่เหมาะสม

จากการเปรียบเทียบผลงานดังกล่าวข้างต้น Alexander ได้ทำการพัฒนากรอบโครงสร้างของทฤษฎีความไม่แน่นอน (Contingency Theory) ที่ใช้อธิบายแนวคิดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งพัฒนามาจากการรวบรวมเอาตัวแบบของนักวิชาการหลายท่านมาอธิบายเป็นกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สามารถอธิบายถึงความผันแปรที่อาจเกิดขึ้นในกระบวนการได้ ทฤษฎีความไม่แน่นอนเป็นทฤษฎีที่สามารถใช้อธิบายนโยบาย ไม่ว่าจะอยู่ในสภาพแวดล้อมแบบใด หรือมีเป้าหมาย หรือผู้ที่เกี่ยวข้องแตกต่างกันอย่างไร

Alexander ได้เสนอตัวแบบที่ได้พัฒนามาจากพื้นฐานของทฤษฎีความไม่แน่นอน เรียกว่า PPIP Model ขึ้น ซึ่งแสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย (Process) ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเชื่อว่าตัวแบบนี้จะสามารถเป็นกรอบแนวคิดที่นำไปสู่การพัฒนาทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ในอนาคต

ตัวแบบ PPIP หรือชื่อเต็มว่า Program-Implementation Process แสดงถึง กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติตั้งแต่ขั้นตอนของการเปลี่ยนรูปจากเจตจำนงของนโยบาย ไปสู่การ

ปฏิบัติ ซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง (ภาพประกอบที่ 6) โดยเริ่มจากสิ่งกระตุ้นซึ่งเกิดจากปัญหาหรือความพยายามที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย ไปยังขั้นตอนที่ผลักดันให้เกิดการกระทำ ไม่ว่าจะเป็นแรงกระตุ้นทางการเมือง หรือการกำหนดนโยบายใหม่ๆ ขึ้นมาเพื่อช่วยให้เกิดผลของการกระทำที่ต้องการ



ภาพประกอบที่ 6 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Alexander : PPIP Model
ที่มา : Alexander (1985, p. 154)

กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบ PPIP ประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอน และ 3 ตัวเชื่อมโยงคือ

ขั้นตอนที่ 1 สิ่งกระตุ้น (Stimulus) เกิดจากปัญหาใหม่หรือปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติเดิม หรือการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายใหม่ เพื่อทำให้เกิดการพัฒนา นโยบายใหม่ขึ้นมา

ขั้นตอนที่ 2 การพัฒนานโยบาย (Policy Development) ในที่นี้หมายถึง แนวทางการปฏิบัติที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการ โดยแนวทางนี้จะผูกพันกับวัตถุประสงค์หรือปัญหาที่สนใจ

ขั้นตอนที่ 3 การออกแบบโครงการ/แผนงาน (Program Design) หมายถึง รายละเอียดของแนวทางในการบรรลุเป้าหมาย ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้สภาพแวดล้อมหรือสถานที่ในการปฏิบัติงานวิธีการปฏิบัติงาน และกลุ่มของผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโครงการ/แผนงานนี้อาจประกอบไปด้วยกฎระเบียบ แผนหรือโครงการ หรืออาจเป็นนโยบายที่เฉพาะเจาะจงเข้ามาก็ได้ โครงการ/แผนงานดังกล่าวจะทำให้เกิดผลลัพธ์มากมาย แต่เป็นผลลัพธ์ย่อยๆ ของนโยบาย และยังขาดความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ของโครงการ/แผนงานด้วยกันเอง

ขั้นตอนที่ 4 การปฏิบัติ (Implementation) หมายถึง การดำเนินงานที่ทำให้โครงการ/แผนงานนั้นสามารถส่งผลกระทบต่อผู้รับประโยชน์ที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย

นอกจากขั้นตอนทั้ง 4 แล้ว Alexander ยังมองว่าในความเป็นจริงนี้ ขั้นตอนแต่ละขั้นจะส่งผลกระทบต่อซึ่งกันและกันเสมือนมีสิ่งเชื่อมโยงกันอยู่ เช่น จะเห็นได้ว่านโยบายบางอย่างที่ไม่สมเหตุสมผลอาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถดำเนินไปได้ ด้วยเหตุนี้ ตัวเชื่อมโยง (Links) จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย ซึ่งตัวเชื่อมโยงนี้ประกอบไปด้วย

ตัวเชื่อมที่ 1 (Link 1) เป็นตัวเชื่อมโยงที่เกิดจากสิ่งกระตุ้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นนโยบาย ที่เรียกว่า สภาพแวดล้อมของการกำหนดนโยบาย

ตัวเชื่อมที่ 2 (Link 2) เป็นตัวเชื่อมโยงที่เกิดจากนโยบายที่ซับซ้อนถูกกระจายออกมาเป็น โครงการ/แผนงานที่มีความเฉพาะเจาะจงและชัดเจนมากขึ้น เรียกว่า การกำหนดโครงการ/แผนงาน

ตัวเชื่อมที่ 3 (Link 3) เป็นตัวเชื่อมโยงที่เกิดขึ้นในสภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะมีผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง ทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่เป็นไปตามโครงการ/แผนงานนั้น

ถึงแม้ว่าตัวเชื่อมแต่ละตัวจะเชื่อมระหว่างขั้นตอนเพียง 2 ขั้นตอนเท่านั้น โดยตัวเชื่อมโยงอาจทำหน้าที่เชื่อมโยงไปยังขั้นตอนอื่นๆ ที่เป็นทางเลือกได้เช่นกัน

จากตัวแบบของ Alexander พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบไปด้วย สิ่งกระตุ้น การพัฒนานโยบาย การออกแบบโครงการหรือแผนงาน และการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายภาคส่วน และมีขั้นตอนการปฏิบัติที่หลากหลาย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีสิ่งที่จะต้องมีการทำงานที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ซึ่งการเชื่อมโยงงานที่ดีนั้นจะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและบุคลากรในหน่วยงานนั้นๆ จะต้องเข้าใจในนโยบายและมีความตั้งใจจริงที่จะขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งผู้ศึกษามองว่าจุดเชื่อมโยงดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยปัจจัยสนับสนุนจากทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือของบุคลากรระหว่างหน่วยงาน ทักษคติเชิงบวกของบุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมถึงการสนับสนุนจากภาคประชาชนด้วย ดังนั้นผู้วิจัยจึงเลือกเอาตัวแบบของ Alexander มาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งสอดคล้องกับตัวแบบของ Edwards (1984) ที่ให้ความสำคัญต่อตัวแปรเกี่ยวกับ การสื่อความหมาย ทรัพยากร ทักษคติของบุคลากรผู้ปฏิบัติ และโครงสร้างการบริหารว่าส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังจะได้อธิบายต่อไป

4.1.5 ตัวแบบของ Edwards (1984)

Edwards (1984) ได้เสนอไว้ว่า การอธิบายการนำเอานโยบายไปปฏิบัตินั้นมีตัวแปรที่สำคัญอยู่ 4 ตัวแปร กล่าวคือ การสื่อความหมาย (Communication) ทรัพยากร (Resources) เจตคติ (Dispositions or Attitudes) และโครงสร้างทางการบริหาร (Bureaucratic Structure) โดยตัว

แปรทั้ง 4 จะส่งผลต่อการดำเนินงานและมีปฏิสัมพันธ์กันตลอดเวลา ทั้งส่งเสริมซึ่งกันและกัน และเป็นอุปสรรคต่อกัน การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการพลวัตซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ มากมาย โดยมีรายละเอียดของตัวแปร (สมพร เฟื่องจันทร์, 2552, หน้า 205-211) ดังนี้

1. การสื่อความหมาย ถ้าต้องการให้การปฏิบัติตามนโยบายมีผลสำเร็จ บุคคลที่มีหน้าที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติต้องมีความเข้าใจอย่างชัดเจนว่าผู้กำหนดนโยบายต้องการให้ทำอะไรบ้าง คำสั่งที่ออกมาจะต้องแพร่กระจายไปโดยมีความชัดเจน ถูกต้อง และมีความคงเส้นคงวา

1.1 การสื่อความหมาย เป็นเงื่อนไขจำเป็นอันแรกของการสื่อความหมาย ผู้ส่งความหมายต้องเข้าใจว่า เมื่อมีการตัดสินใจแล้วก็ต้องมีการนำเอาแนวทางที่ระบุในการตัดสินใจไปดำเนินการ แต่เนื่องจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความแตกต่างกัน เช่น ด้านความเห็นของผู้ปฏิบัติ ซึ่งอาจนำไปสู่การปฏิบัติตามนโยบายหรือไม่ก็ไม่ยินยอมต่อเงื่อนไขของนโยบาย

1.2 ความชัดเจนของนโยบาย ถ้าต้องการให้นโยบายนั้นๆ ได้รับการปฏิบัติตามที่ผู้กำหนดต้องการแล้ว ไม่เพียงแต่ที่นโยบายนั้นต้องมีแนวปฏิบัติกำหนดให้กับผู้ปฏิบัติเท่านั้น จำเป็นที่นโยบายนั้นๆ ต้องมีความชัดเจนอยู่ด้วย

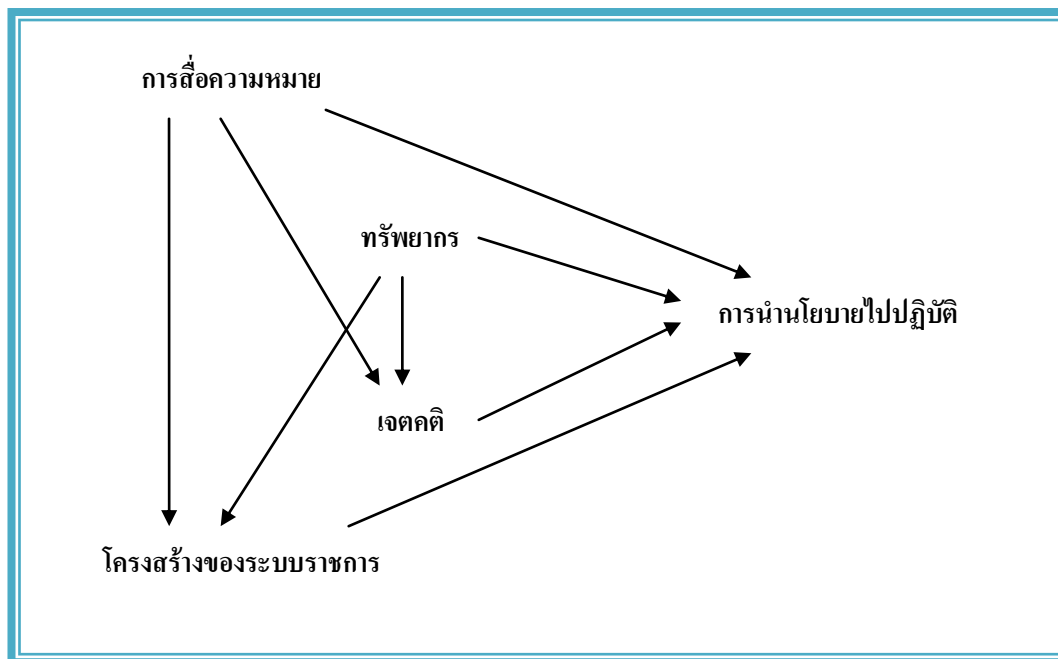
1.3 ความคงเส้นคงวาของนโยบาย การนำเอานโยบายที่มีความชัดเจน แต่ขาดความคงเส้นคงวา ก็อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ แม้ว่านโยบายนั้นจะมีความชัดเจนแต่รายละเอียดของแผนปฏิบัติไม่อาจช่วยให้ผู้ปฏิบัติเดินตามแนวทางได้ชัดเจนแล้ว ก็อาจเป็นผลให้นโยบายนั้นไม่บรรลุผลได้

2. ทรัพยากร เป็นตัวแปรสำคัญที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าตัวแปรอื่นๆ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การขาดแคลนทรัพยากรในการดำเนินงานจะทำให้เกิดความยุ่งยากและทำให้การดำเนินงานไม่ได้ผลเท่าที่ควร ทรัพยากรในที่นี้ประกอบด้วย บุคลากรที่มีความเหมาะสมกับงาน ข้อมูล ข่าวสาร อำนาจหน้าที่ และวัสดุอุปกรณ์ นอกจากนี้ยังรวมถึง อาคารสถานที่ ทรัพยากรเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อคุณภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. เจตคติหรือทัศนคติ ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดขึ้นเมื่อเจตคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติแตกต่างจากผู้ตัดสินใจหรือผู้กำหนดนโยบาย โดยทั่วไปแล้วผู้ปฏิบัติงานจะเห็นด้วยกับนโยบายหรือแนวทางของหน่วยงานของตนเองมากกว่าเห็นความสำคัญของหน่วยงานอื่น ซึ่งเรียกว่า เป็นเจตคติแบบคับแคบ เจตคติจะกระตุ้นการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ เมื่อผู้ปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาของนโยบาย นอกเหนือจากเจตคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานแล้ว เจตคติของบุคคลภายนอกก็มีผลต่อต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นกัน นอกจากนี้ การจัดทำสิ่งเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับงานและการกำหนดสิ่งสูงใจก็มีผลต่อเจตคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและเจตคติของบุคคลภายนอกในแง่ของความพึงพอใจ

4. โครงสร้างของระบบราชการ แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะรู้ว่าต้องทำอะไร มีทรัพยากรเพียงพอ และมีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จ แต่สิ่งเหล่านี้จะถูกจำกัดโดยการที่มีโครงสร้างการบริหารไม่เหมาะสมเพียงพอ เช่น ระเบียบปฏิบัติ และการกระจายงาน

จากการอธิบายถึงตัวแปรข้างต้นชี้ให้เห็นถึงบทบาทและความสัมพันธ์ของตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังภาพต่อไปนี้



ภาพประกอบที่ 7 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Edwards (1984)

ที่มา : Edwards (1984, p. 148)

จากการศึกษาตัวแบบของ Edwards พบว่า การนำเอานโยบายไปปฏิบัตินั้นมีตัวแปรที่สำคัญอยู่ 4 ตัวแปร กล่าวคือ การสื่อความหมาย ทรัพยากร เจตคติ และโครงสร้างทางการบริหาร โดยตัวแปรทั้ง 4 จะส่งผลต่อการดำเนินงานและมีปฏิสัมพันธ์กันตลอดเวลา ทั้งส่งเสริมซึ่งกันและกัน และเป็นอุปสรรคต่อกัน จะเห็นว่ามีหลายตัวแปร เช่น โครงสร้างองค์กร ทรัพยากร ที่สอดคล้องกับนักวิชาการท่านอื่นๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่สิ่งหนึ่งที่มีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัด คือ เรื่องเจตคติหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาว่าตัวแปรนี้ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปีไปปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา มากน้อยเพียงใด

นอกจากนักวิชาการต่างประเทศทั้ง 5 ท่านที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว ยังมีนักวิชาการไทยที่ให้ความสนใจในการพัฒนาตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติอีกหลายท่าน แต่ในการศึกษารุ่นนี้ผู้วิจัยได้เลือกตัวแบบของ วรเดช จันทรศร (2527) มาใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

4.1.6 ตัวแบบของ วรเดช จันทรศร (2527)

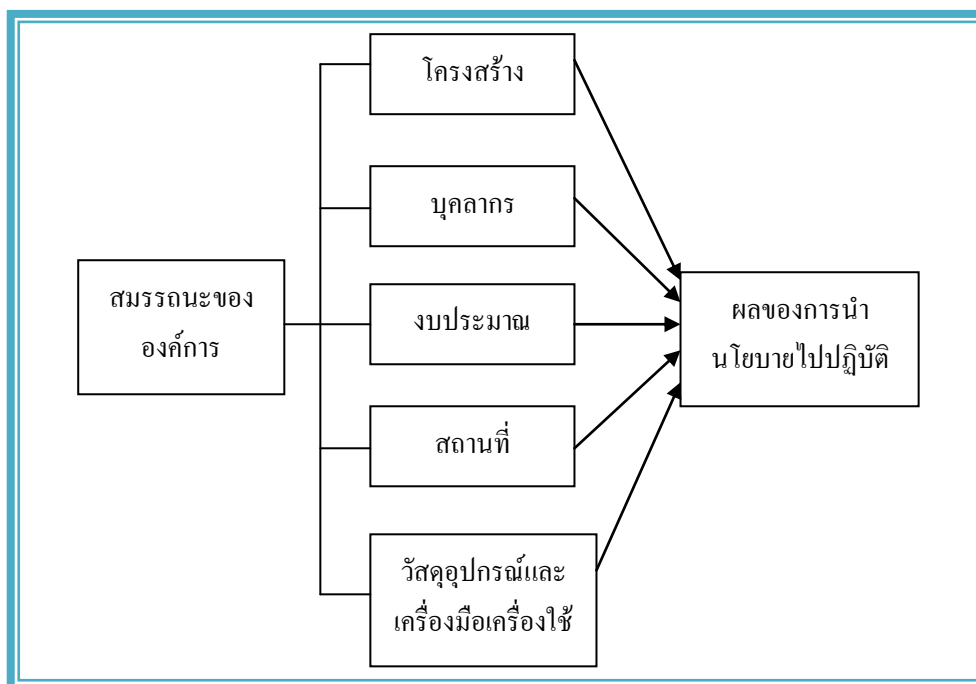
วรเดช จันทรศร ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากผลงานของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงหลายท่าน รวมทั้งการนำประสบการณ์ที่ผ่านมา พัฒนาเป็นแนวคิดและตัวแบบทางทฤษฎี โดยได้ให้ทรรศนะของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นการศึกษาในเรื่องของ องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่ไหน เพียงใด การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงานและการปฏิบัติงานในโครงการ ให้ดีขึ้นนอกจากนี้ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ต้องแท้ จะต้องอาศัยการนำเสนอตัวแบบทางทฤษฎี (Theoretical Models) หรือแนวทางการศึกษาที่พิจารณาเห็นว่าสำคัญและมีประโยชน์

จากการศึกษาเรื่องการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของวรเดช จันทรศร ในอดีต ได้เสนอตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม 6 ตัวแบบ ได้แก่ (1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) (2) ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) (3) ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) (4) ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) (5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) (6) ตัวแบบเชิงบูรณาการหรือตัวแบบทั่วไป (Integral Model) โดยทั้ง 6 ตัวแบบนี้ มีตัวแปรตามคือ ผลที่ได้จากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และตัวแปรอิสระที่เป็นปัจจัยสนับสนุนและส่งผลให้เกิดผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในแต่ละตัวแบบจะพิจารณาถึงขอบเขตที่เฉพาะ และค้นพบว่าตัวแบบแต่ละตัวแบบจะมีตัวแปรอิสระที่แตกต่างกัน (วรเดช จันทรศร, 2527) แต่ในการศึกษารุ่นนี้ ผู้ศึกษาได้เลือกตัวแบบของ วรเดช จันทรศร จำนวน 2 ตัวแบบ คือ ตัวแบบด้านการจัดการ และตัวแบบเชิงบูรณาการหรือตัวแบบทั่วไปมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษา โดยทั้งสองตัวแบบมีดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ตัวแบบด้านการจัดการ

ตัวแบบด้านการจัดการ ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์กร เน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์กรเพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนั้นนโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้ต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์กรต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์กรยังต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ ตัวแบบนี้จึงเป็นความพยายามที่จะศึกษาหาแนวทางแก้ไขอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการแก้ที่ตัวองค์กร เช่น การขาดเงินทุน ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากรและการจัดตั้งระบบงานต่างๆ เป็นต้น

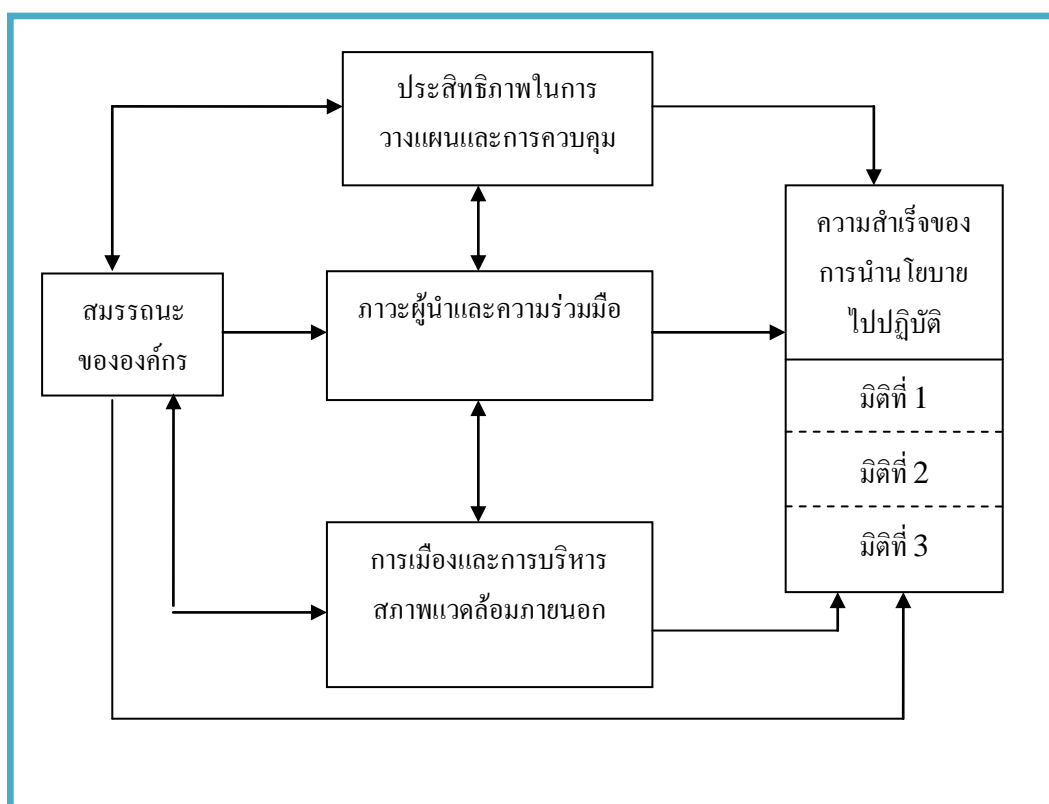
วรเดช จันทรศร ได้หาข้อสนับสนุนตัวแบบทางการจัดการ โดยทำ การเปรียบเทียบถึงประสบการณ์ที่ผ่านมาทั้งของประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ เช่น กรณีของประเทศไทยสามารถพิจารณาได้จากความล้มเหลวที่เกิดขึ้นกับการปรับปรุง โครงสร้างและระบบบริหารของกรมตำรวจในอดีต เช่น ในปี 2519 กรมตำรวจได้เสนอนโยบายขอปรับปรุงส่วนราชการของกรมตำรวจโดยการจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มเติมเพื่อให้การดำเนินงานของกรมตำรวจมีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแง่ต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น เมื่อนโยบายได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลในสมัยนั้นให้มีการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวขึ้น ซึ่งรวมแล้วเป็นจำนวนกว่า 71 หน่วยงาน กลับส่งผลให้กรมตำรวจประสบปัญหาในแง่ของการจัดวางระบบการบริหาร ปัญหาด้านบุคลากร และความพร้อมที่จะปฏิบัติงานให้สมกับเจตนารมณ์ที่ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ โดยไม่คาดคิด ทั้งนี้เนื่องจากกรมตำรวจไม่ได้มีแผนงานการปฏิบัติการในส่วนของการวางแผนกำลังคน การเตรียมการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนสถานที่มารองรับไว้แต่อย่างใด ผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้การดำเนินงานของกรมตำรวจต้องอยู่ ในภาวะชะงักงัน และต้องใช้เวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าภายใน



ภาพประกอบที่ 8 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นด้านการจัดการของวรเดช จันทรศร
ที่มา : วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 134)

2. ตัวแบบเชิงบูรณาการหรือตัวแบบทั่วไป

ตัวแบบเชิงบูรณาการ (วรเดช จันทรศร, 2548) เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบมาไว้ โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ดังที่ได้แสดงไว้ในภาพประกอบที่ 9 ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สองเป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สาม เป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้นมาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม และการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก



ภาพประกอบที่ 9 ตัวแบบเชิงบูรณาการหรือตัวแบบทั่วไป ของวรเดช จันทรศร

ที่มา : วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 144)

ตัวแบบการบูรณาการนี้เป็นเสมือนการผสมผสานตัวแปรที่เป็นตัวแปรสำคัญที่มาจากตัวแบบอื่นๆ ทั้ง 5 ตัวแบบ เช่น มีการนำตัวแปรจากตัวแบบทางการจัดการ ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร และตัวแบบทางการเมือง โดยได้กำหนดตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปร ดังนี้

1. ตัวแปรด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วย

เงื่อนไขต่างๆ คือ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตามควบคุม และประเมินผลนโยบาย และความเป็นธรรมของมาตรการในการให้คุณให้โทษ

2. ตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์กร หรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้จะประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยๆ อีก 5 ปัจจัย คือ โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัตถุประสงค์ และสถานที่ วรเดช จันทรศร ได้สรุปว่านโยบายจะสามารถสำเร็จได้นั้นส่วนหนึ่งมาจากความแข็งแกร่งของสมรรถนะที่องค์กรมี กล่าวคือ องค์กรจะต้องมีโครงสร้างภายนอกและภายในที่แข็งแกร่ง เช่น มีโครงสร้างที่กะทัดรัด มีระบบการตัดสินใจ มีระบบข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสารที่ดี บุคลากรมีความรู้ความสามารถและมีจำนวนที่เพียงพอ มีงบประมาณเพียงพอและมีระบบการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีวัตถุประสงค์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ทันสมัย ช่วยให้การดำเนินนโยบายขององค์กรมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และมีสถานที่สะดวกสบาย

3. ตัวแปรด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะประสบความสำเร็จได้ผู้บริหารในหน่วยงานจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม รู้จักใช้วิธีจูงใจในเชิงบวกแก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น มีการให้รางวัล ชมเชย หรือยกย่อง สามารถสร้างให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเพื่อสร้างให้เกิดความผูกพัน และการยอมรับจากสมาชิกคนอื่นๆ และรู้จักการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

4. ตัวแปรด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะแนวคิดที่ว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กรกลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กร ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีกหลายประการ เช่น ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับพึ่งพาที่ต้องมีการระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการเจรจาต่อรองสภาพแวดล้อมภายนอก และเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

โดยสรุปแล้ว ตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติของวรเดช จันทรศร ทั้ง 6 ตัวแบบนั้นบางตัวแบบใช้วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาเฉพาะปัจจัยภายในองค์กรเท่านั้น เช่น ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลตัวแบบที่เน้นการจัดการ ตัวแบบการพัฒนาองค์กร ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการแต่บางตัวแบบสามารถนำมาใช้ในการอธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ครอบคลุม เพราะพิจารณาทั้งปัจจัยภายในองค์กรและปัจจัยภายนอกองค์กร เช่น ตัวแบบทางการเมือง ตัวแบบบูรณาการหรือตัวทั่วไป เป็นต้น ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเลือกใช้ตัวแบบด้านการ

จัดการ และตัวแบบบูรณาการหรือตัวแบบทั่วไปมาเป็นกรอบแนวทางในการศึกษา เนื่องจากมีหลายปัจจัยที่สอดคล้องกับนโยบายเรียนฟรี 15 ปี เช่น คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ และสภาพแวดล้อม

4.2 สรุปการสังเคราะห์ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการสังเคราะห์ผลงานของนักวิชาการทั้ง 6 ท่าน จะเน้นไปที่การตั้งสมมติฐานเบื้องต้นขึ้นมา แล้วค้นหาข้อสนับสนุนสมมติฐาน ดังเช่นการศึกษาของ Van Meter & Van Horn (1975) ที่ได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยด้านสมรรถนะของนโยบายที่มีผลต่อการนำไปปฏิบัติ ตลอดจนปัจจัยด้านสมรรถนะของนโยบายที่มีผลต่อการนำไปปฏิบัติ ตลอดจนปัจจัยด้านความร่วมมือในการยินยอมทำตามนโยบายของผู้ปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากแนวคิดที่ว่านโยบายแต่ละประเภทจะส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากแนวคิดที่ว่านโยบายแต่ละประเภทจะส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติและองค์กร และสร้างให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้น ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเสนออาจไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ปฏิบัติ หรืออาจเกิดการคัดค้านจากผู้ปฏิบัติก็เป็นได้ โดย Van Meter & Van Horn (1975) ได้หาข้อเท็จจริงและประสบการณ์มาสนับสนุนแนวคิดของตนเองด้วย

เช่นเดียวกับผลงานของวอเรซ จันทรศร และ Sabatier & Mazmanian (1980) ที่ได้ยกเอาตัวแบบของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นมาทำการพิสูจน์ โดยอาศัยการศึกษาให้ลึกลงไป หรืออาศัยประสบการณ์ และสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นข้อสนับสนุนตัวแบบดังกล่าวเสนอ ตัวแบบของวอเรซ จันทรศร ที่ได้นำเสนอไปแล้ว ซึ่งแต่ละตัวแบบแสดงให้เห็นถึงมุมมองที่แตกต่างกันในการมองกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ในภาพรวมที่แสดงออกมาในตัวแบบเชิงบูรณาการนั้นถือว่าเป็นตัวแบบที่สมบูรณ์ที่สุด เนื่องจากตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สมบูรณ์จำเป็นต้องครอบคลุมถึงปัจจัยในด้านต่างๆ และมุมมองหลากหลายมุมมองด้วยกัน เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีขอบเขตของการศึกษาที่กว้างขวางมาก

การพัฒนาตัวแบบของ Sabatier & Mazmanian (1980) มีจุดเด่นอยู่ที่การเน้นศักยภาพของนโยบายเพียงอย่างเดียว ในการอธิบายถึงผลลัพธ์ (ตัวแปรตาม) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งต่างจากตัวแบบของนักวิชาการท่านอื่นๆ ที่จะมุ่งเน้นไปที่ปัจจัยด้านตัวองค์กร ผู้ปฏิบัติงาน และนโยบายเท่าๆกัน ตัวแบบของ Sabatier & Mazmanian (1980) นับว่าเป็นตัวแบบที่พิจารณาถึงนโยบายได้ค่อนข้างสมบูรณ์ เนื่องจากมีแนวคิดที่ว่า นโยบายเป็นตัวกำหนดให้เกิดการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรเพื่อให้สามารถบรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่วางไว้ หากนโยบายมีความชัดเจนและทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถเข้าใจได้ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะตามมาด้วย ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการมากมายหลายท่านด้วยกัน

ส่วนการสังเคราะห์ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติที่นับว่ามีความสำคัญในเวลาต่อมาของ Hambleton (1983) เน้นไปที่การศึกษาถึงกระบวนการของการปฏิบัติงานอย่างละเอียด เนื่องจากในยุคนั้นเป็นยุคที่สหรัฐได้นำระบบการวางแผนนโยบายมาใช้

อย่างแพร่หลาย ดังนั้น หากจะต้องวางแผนการปฏิบัติงานก็จำเป็นต้องทราบถึงปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานทั้งภายในภายนอกให้ครบทุกปัจจัย ซึ่งจากการศึกษาของ Hambleton (1983) ทำให้เกิดการค้นพบว่า การวางแผนนโยบายหรือการกำหนดนโยบายเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องและมีสัมพันธ์อย่างยิ่งต่อกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมุมมองดังกล่าวอยู่ในรูปแบบของตัวองค์กรที่มีลำดับชั้นในการบังคับบัญชาตามแนวดิ่ง ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับการศึกษาของ Alexander ในเวลาต่อมา ในด้านของกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากนี้ Alexander (1985) เน้นไปที่การศึกษาสภาพแวดล้อมที่อยู่ภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในการแทรกแซงการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันเป็นผลจากปัจจัยนอกด้วย อาทิ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รูปแบบการดำเนินนโยบายนั้นต้องล้มเลิกกลางคัน หรือปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดรูปแบบของการดำเนินนโยบายแบบต่างๆ อย่างไรก็ตาม การศึกษาของ Alexander (1985) ไม่ได้กล่าวให้ชัดเจนเหมือนกับการศึกษาของ Hambleton (1983) หรือของ Sabatier & Mazmanian (1980)

ส่วน Edwards (1984) มุ่งให้ความสำคัญกับการศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรด้านปัจจัยขององค์กรโดยกล่าวว่า การนำเอานโยบายไปปฏิบัตินั้นมีตัวแปรที่สำคัญอยู่ 4 ตัวแปร กล่าวคือ การสื่อความหมาย ทรัพยากร เจตคติ และโครงสร้างทางการบริหาร ทั้ง 4 ตัวแปรจะส่งผลต่อการดำเนินงานและมีปฏิสัมพันธ์กันตลอดเวลา ทั้งส่งเสริมซึ่งกันและกัน และเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการพลวัต ซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ มากมาย

เพื่อทำการเปรียบเทียบและพิจารณาตัวแบบของนักวิชาการทั้ง 6 ท่าน ตลอดจนทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ และตัวแปรตามที่ถูกกำหนดให้เห็นชัดเจน มากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงสรุปรายละเอียด ดังตาราง

ตารางที่ 2 สรุปปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจากตัวแบบทั้งหมด

ตัวแปรตาม	ตัวแปรอิสระ	Van Meter & Van Horn	Sabatier & Mazmanian	Hambleton (1983)	Alexander (1985)	Edwards (1984)	วราเดช จันทิศกร (2554)
ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	<u>นโยบาย</u>						
	1. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย		(+)				(+)
	2. ความชัดเจนด้านตัวชี้วัดของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย	(+)				(+/-)	
	3. มีทฤษฎีทางวิชาการที่ถูกต้องเป็นแนวทางและมีเทคโนโลยีรองรับ		(+)				
	4. ทิศทางของนโยบายสอดคล้องกับทิศทางของนโยบายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง		(+)				
	5. นโยบายสอดคล้องกับความเป็นจริง	(+)					
	6. การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน				(+)		(+)
	7. มาตรการในการให้ทุนให้โทษ						(+)
	8. ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย				(+)		
	9. ความสามารถของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงาน						
	10. การสื่อความหมายของนโยบาย			(+)	(+)	(+/-)	

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ตัวแปรตาม	ตัวแปรอิสระ	Van Meter & Van Horn	Sabatier & Mazmanian	Hambleton (1983)	Alexander (1985)	Edwards (1984)	วราเดช จันทิศกร (2554)
ผลของการนำ	ทรัพยากร						
นโยบายไปปฏิบัติ	1. งบประมาณ	(+)	(+)	(+)			(+/-)
	2. วัสดุอุปกรณ์			(+)		(+/-)	(+/-)
	3. แรงสนับสนุนอื่นๆ	(+)		(+)		(+/-)	(+/-)
	การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ						
	1. ความชัดเจนของการสื่อสาร	(+)		(+)			
	2. ความเที่ยงตรง ความสม่ำเสมอ และคงที่	(+)		(+)			
	3. มาตรการกระตุ้นโดยการใช้อำนาจ	(+)					
	4. จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	(+)					

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ตัวแปรตาม	ตัวแปรอิสระ	Van Meter & Van Horn	Sabatier & Mazmanian	Hambleton (1983)	Alexander (1985)	Edwards (1984)	วราเดช จันทศิริ (2554)
ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	ลักษณะองค์การ						
	1. โครงสร้างองค์การ					(+/-)	
	2. ระดับความซับซ้อน และกฎระเบียบที่ใช้ในการตัดสินใจ	(-)	(-)				
	3. ความเป็นปึกแผ่นของลำดับชั้นที่อยู่ในและระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ		(+)				
	4. ความสามารถในการขึ้นหยัดขององค์การ	(+)					
	5. ระบบการสื่อสารแบบเปิด	(+)		(+)			
	6. การเชื่อมโยงอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง	(+)					
	7. ความสามารถของบุคลากร						(+/-)
	8. ทรัพยากรทางการเมือง	(+)		(+)			
	9. ความพร้อมด้านสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้	(+)		(+)			

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ตัวแปรตาม	ตัวแปรอิสระ	Van Meter & Van Horn	Sabatier & Mazmanian	Hambleton (1983)	Alexander (1985)	Edwards (1984)	วราเดช จันทิศกร (2554)
ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	ความร่วมมือและการตอบสนองของผู้ปฏิบัติ						
	1. การรับรู้และความเข้าใจของผู้ปฏิบัติต่อนโยบาย	(+)			(+)		
	2. ทิศทางในการตอบสนองต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติ	(+)					
	3. ระดับของการยอมรับในตัวนโยบายของผู้ปฏิบัติ	(+)					
	4. ระดับการยอมรับและปรับเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ					(+/-)	
	5. บุคลิกภาพของผู้ปฏิบัติ					(+/-)	
	6. ความรู้ความสามารถ				(+)		
	7. ความสามารถในการต่อรอง				(+)		
	8. การทำงานเป็นทีม					(+/-)	
	9. การคัดสรรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน		(+)				
	10. มุมมองและอุดมคติของผู้ปฏิบัติ			(+)		(+/-)	

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ตัวแปรตาม	ตัวแปรอิสระ	Van Meter & Van Horn	Sabatier & Mazmanian	Hambleton (1983)	Alexander (1985)	Edwards (1984)	วราเดช จันทิศกร (2554)
ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	<u>ผู้บริหาร และผู้กำหนดนโยบาย</u>						
	1. ความสามารถในการจูงใจของผู้นำ				(+)		
	2. ภาวะผู้นำ		(+)		(+)		
	3. การมีส่วนร่วมของผู้ทำ		(+)				
	4. ความผูกพันและการยอมรับในตัวผู้นำ		(+)		(+)		
	5. ระดับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริการของผู้กำหนดนโยบาย		(+)				
	<u>การวางแผนและการควบคุม</u>						
	1. ประสิทธิภาพของการวางแผนและการควบคุม						(+/-)
	2. ระบบติดตาม ควบคุม และประเมินผล						(+/-)
	3. ความเป็นธรรมของมาตรการในการให้ทุนให้โทษ						(+/-)
	4. การประเมินผลนโยบาย และ โครงการที่กำลังดำเนินอยู่				(+)		

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ตัวแปรตาม	ตัวแปรอิสระ	Van Meter & Van Horn	Sabatier & Mazmanian	Hambleton (1983)	Alexander (1985)	Edwards (1984)	วราเดช จันทิศกร (2554)
ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	สภาพแวดล้อม						
	1. เงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง	(+/-)	(+/-)	(+)			
	2. การสนับสนุนจากสื่อมวลชน นักการเมือง หัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ กลุ่มผู้มีอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์และบุคคลสำคัญ		(+)				
	3. การสนับสนุนจากผู้นำ หรือผู้ปกครองประเทศ		(+)				
	4. การสนับสนุนจากประชาชน		(+)				
	5. ทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมของนโยบาย และการนำไปปฏิบัติ	(+)			(+)		
	กลุ่มเป้าหมาย						
	1. ความหลากหลายของพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมาย		(+)	(+)			
	2. อัตราส่วนร้อยละของกลุ่มเป้าหมายจากจำนวนประชากร		(-)				
	3. ขอบเขตของพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่เปลี่ยนแปลง		(-)				

จากการสังเคราะห์ตัวแบบของนักวิชาการทั้ง 6 ท่าน ที่กล่าวมาข้างต้น ได้สรุปว่ามีปัจจัยหลักๆ ที่ส่งผลต่อการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปสู่การปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษาอยู่ 3 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยด้านนโยบาย ประกอบไปด้วย วัตถุประสงค์ของนโยบาย มาตรฐานของนโยบาย ความสอดคล้องของนโยบาย โดยพิจารณาจากตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Sabatier & Mazmanian (1980) ตัวแบบของ Van Meter & Van Horn (1975) และตัวแบบการจัดการของ วรเดช จันทรศร (2527) ที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านนโยบาย สาเหตุที่เลือกศึกษาปัจจัยด้านนโยบาย เพราะเปรียบเสมือนกับเข็มทิศที่เป็นตัวบ่งชี้เป้าหมายและกำหนดทิศทางการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติ เนื่องจากสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา ก่อนข้างมีอิสระในการบริหารจัดการ รวมถึงรูปแบบการดำเนินงานของสถานศึกษาแต่ละแห่งอาจมีความแตกต่างกันไป ทำให้การรับนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติ ประสบความสำเร็จในระดับที่แตกต่างกัน ดังนั้นผู้วิจัยจึงต้องการทราบว่าปัจจัยด้านนโยบายส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษามากน้อยเพียงใด และมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

2. ปัจจัยคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ประกอบด้วย โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี ระบบการบริหารจัดการ โดยพิจารณาจากตัวแบบด้านการจัดการและตัวแบบเชิงบูรณาการของวรเดช จันทรศร และตัวแบบของ Hambleton (1983) สาเหตุที่เลือกปัจจัยนี้เพราะคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติเป็นกลไกสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา แต่ละแห่งมีโครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี รวมถึงระบบการบริหารจัดการที่แตกต่างกันไป การขับเคลื่อนนโยบายเรียนฟรีของสถานศึกษาให้ประสบผลสำเร็จนั้นจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยด้านคุณลักษณะขององค์กรหรือไม่ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงต้องการทราบว่าปัจจัยด้านคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา มากน้อยเพียงใด และมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

3. ปัจจัยสนับสนุน ประกอบด้วย ความร่วมมือของบุคลากรระหว่างองค์กร ทศนคติของบุคลากร สภาพแวดล้อม โดยพิจารณาจากตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter & Van Horn (1975) ตัวแบบของ Alexander (1985) และตัวแบบของ Edwards (1984) สาเหตุที่เลือกปัจจัยนี้เพราะผู้ศึกษามองว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นไม่เพียงแต่จะต้องมีนโยบายที่ชัดเจน และมีหน่วยปฏิบัติที่มีคุณลักษณะและสมรรถนะที่พร้อมแล้ว สิ่งที่ยากไม่ได้คือปัจจัยสนับสนุนจากบุคลากร สภาพแวดล้อม รวมไปถึงทัศนคติของผู้ปฏิบัติ เพราะปัจจัยเหล่านี้จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการดำเนินงานตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคลากรหลายองค์กรไม่ว่าจะเป็น สถานศึกษา

สำนักงบประมาณ กระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้รวมไปถึงบุคลากรในแต่ละสถานศึกษา ผู้นำท้องถิ่น นักการเมือง เป็นต้น ดังนั้นผู้ศึกษาจึงต้องการทราบว่าปัจจัยสนับสนุนจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา มากน้อยเพียงใด และมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

จากการทบทวนตัวแบบข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้นำตัวแบบของนักวิชาการทั้ง 6 ท่าน มาพิจารณาเพื่อเลือกปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปสู่การปฏิบัติมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ และปัจจัยสนับสนุนมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย เรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี สู่การปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา”

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบางเรื่องเป็นเรื่องที่ง่ายเพราะมีกระบวนการและกลไกการดำเนินงานที่ไม่ซับซ้อน ในแง่ดังกล่าวอาจอาศัยปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มากนัก แต่ถ้านโยบายไปสู่การปฏิบัติบางเรื่องที่มีการดำเนินงานยุ่งยากซับซ้อน กรณีนี้อาจจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้สำเร็จมากขึ้น จากการทบทวนผลงานทางวิชาการของนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะที่ผ่านมาพบว่า มีปัจจัยสำคัญหลายประการที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

1. ปัจจัยด้านนโยบาย

ปัจจัยด้านนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของนโยบาย มาตรฐานของนโยบาย และความสอดคล้องของการปฏิบัติ ถือได้ว่าเป็นปัจจัยริเริ่มที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนและสังคมโดยรวมของประเทศ ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นสิ่งที่สำคัญมากเพราะเป็นตัวบ่งบอกถึงความต้องการของนโยบาย โดย Van Meter & Van Horn (1975, p. 445) กล่าวไว้ว่า มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นปัจจัยสำคัญที่จะตัดสินว่านโยบายมีสมรรถนะมากน้อยเพียงใด การกำหนดตัวชี้วัดของสมรรถนะของนโยบายเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องทำเป็นอันดับแรก นั่นคือ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องสอดคล้องกับความเป็นจริง ในบางกรณีมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายอาจสามารถสังเกตและวัดได้ง่าย แต่ในบางกรณีการวัดสมรรถนะของนโยบายก็อาจทำได้ยาก หากนโยบายนั้นมีมาตรฐานหรือวัตถุประสงค์ที่คลุมเครือหรือขัดแย้งกันเอง โดยสรุปแล้ว มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นตัวแปรที่จะต้องกำหนดขึ้นอย่างชัดเจน เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถทราบได้ว่าสำเร็จหรือล้มเหลวหากปราศจากเป้าหมายและข้อกำหนดที่ชัดเจน ดังนั้นวัตถุประสงค์ของนโยบาย

จะต้องมีความชัดเจน สามารถวัดได้ และมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ การวัดได้และปฏิบัติได้ ถือเป็นมาตรฐานสำคัญสำหรับวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายได้ ถ้าวัตถุประสงค์ของนโยบายกำหนดไว้ไม่ชัดเจน ย่อมเป็นปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ส่วน Sabatier & Mazmanian (1980) กล่าวว่า ความสามารถของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงานนั้น นโยบายจะต้องมีความชัดเจน โดยต้องมีพื้นฐานมาจากทฤษฎีที่เหมาะสมสำหรับนำไปใช้ในการวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญของการนำไปปฏิบัติ และมีการเชื่อมโยงของเหตุและผลที่จะต้องสนองต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งตรงกับตัวแบบเชิงบูรณาการหรือตัวแบบทั่วไปของ วรเดช จันทรศร (2554) ที่ได้ระบุไว้ว่าเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตามควบคุมและการประเมินผลนโยบาย รวมถึงความเป็นธรรมของมาตรฐานในการให้ทุนให้โทษ ทั้งนี้จากการศึกษาวิจัยของอาคม ใจแก้ว (2533) ที่ได้ศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ” พบว่า ปัจจัยด้านนโยบาย ได้แก่ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย ความสอดคล้องของนโยบายส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเทพศักดิ์ บุญรัตนพันธุ์ (2536) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการสร้างประสิทธิผลในการนำนโยบายการให้บริการประชาชนไปปฏิบัติ พบว่า ตัวแปรความชัดเจนของนโยบายมีอิทธิพลต่อการสร้างประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ปัจจัยด้านนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย 1) วัตถุประสงค์ของนโยบาย 2) มาตรฐานของนโยบาย และ 3) ความสอดคล้องของการปฏิบัติ ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเลือกปัจจัยด้านนโยบายมาเป็นตัวแปรในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

2. ปัจจัยด้านคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ

ปัจจัยด้านคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ดังที่ วรเดช จันทรศร (2554) ได้กล่าวไว้ว่า หากหน่วยงานใดมีปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์การ ประกอบไปด้วย โครงสร้างองค์การ งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี และสถานที่ เพียงพอและเหมาะสม จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จได้ แต่ถ้าหากปัจจัยเหล่านี้ขาดหรือเกินหรือมีในปริมาณที่ไม่เหมาะสมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะเป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะสามารถสำเร็จได้นั้นส่วนหนึ่งมาจากความแข็งแกร่งของสมรรถนะที่องค์การมี กล่าวคือ องค์การจะต้องมีโครงสร้างภายนอกและภายในที่แข็งแกร่ง เช่น มีโครงสร้างที่กะทัดรัด มีระบบการตัดสินใจ มีระบบข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสารที่ดี บุคลากรมีความรู้ความสามารถและมีจำนวนที่เพียงพอ มีงบประมาณเพียงพอและมีระบบการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีวิสัย

อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ทันสมัย ช่วยให้การดำเนินนโยบายขององค์กรมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และมีสถานที่สะดวกสบาย และ Hambleton (1983) ได้กล่าวไว้ว่า ปัจจัยด้านทรัพยากร ซึ่งได้แก่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ Edwards (1984) ได้กล่าวไว้ว่า ทรัพยากร เป็นตัวแปรสำคัญที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าตัวแปรอื่นๆ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การขาดแคลนทรัพยากรในการดำเนินงานจะทำให้เกิดความยุ่งยากและทำให้การดำเนินงานไม่ได้ผลเท่าที่ควร ทรัพยากรในที่นี้ประกอบด้วย บุคลากรที่มีความเหมาะสมกับงาน ข้อมูล ข่าวสาร อำนาจหน้าที่ และวัสดุอุปกรณ์ นอกจากนี้ยังรวมถึง อาคารสถานที่ ทรัพยากรเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อคุณภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีผลงานวิจัยของ Larson (1980) ที่พบว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความเพียงพอของทรัพยากร ระดับการสนับสนุน โครงสร้างของระบบขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รูปแบบวิธีทำงานโดยทั่วไปขององค์กร และเงื่อนไขทางประสิทธิผลของการสื่อความหมาย ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาเรื่อง ปัญหาที่ทำให้นโยบายความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับกรมสวัสดิการสังคมในประเทศสหรัฐอเมริกา ล้มเหลวลง ของ Sebling (1987) พบว่า โครงสร้างองค์กรมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสภาพแวดล้อมขององค์กรแต่เนื่องจากแต่ละองค์กรมีรูปแบบโครงสร้างที่แตกต่างกัน จึงส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายความร่วมมือไปปฏิบัติ ทั้งนี้ผลการศึกษาวินิจฉัยของ ประสงค์ กัลป์ยณะธรรม (2553) พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ปัจจัยด้านลักษณะองค์กร ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยด้านงบประมาณ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านบุคลากร ด้านสถานที่ และด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือและเครื่องใช้ และเทพศักดิ์ บุญยรัตนพันธุ์ (2536) พบว่า ตัวแปรความซับซ้อนของโครงสร้างองค์กรมีอิทธิพลต่อการสร้างประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ Riaz & Hussain (2010) พบว่า การขาดแคลนผู้จัดการศึกษาที่ได้รับการฝึกอบรมและมีเทคนิค ด้านงบประมาณสนับสนุน และระบบการจัดการบัญชี อุปสรรคปัญหาต่อการดำเนินการนโยบายทางการศึกษาในระดับประถมศึกษา ทั้งนี้ สุเทพ เชาวลิต (2548, หน้า 10-11) กล่าวไว้ว่า ในปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการได้รับการยอมรับและปฏิบัติอย่างจริงจังในระบบราชการไทย โดยนำการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) มาประยุกต์ใช้ เช่น การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร การปรับปรุงกระบวนการและวิธีการทำงานที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ การบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management) การบริหารความเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ปัจจัยด้านคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ จึงผันแปรโดยตรงกับความสำเร็จของนโยบาย จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นทำให้ผู้ศึกษาจึงได้เลือกปัจจัยด้านคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย 1) โครงสร้างองค์กร 2) งบประมาณ

3) บุคลากร 4) วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี และ 5) ระบบการบริหารจัดการ มาเป็นตัวแปรในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

3. ปัจจัยสนับสนุน

นอกจากปัจจัยด้านนโยบาย และปัจจัยด้านคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ แล้ว ยังมีปัจจัยตัวอื่นๆ ที่ช่วยสนับสนุนให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ซึ่งปัจจัยนั้นคือปัจจัยสนับสนุน ที่ประกอบด้วย

3.1 ความร่วมมือของบุคลากร โดย Van Meter & Van Horn (1975) ได้กล่าวไว้ว่าการสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องอาศัยการสื่อสารของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ไปยังหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกลำดับชั้นขององค์การ เนื่องจากการสื่อสารเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนอยู่ในตัวเองอยู่แล้ว และผู้สื่อสารเองก็เป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างให้เกิดการบิดเบือนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ดังกล่าว การสื่อสารที่สร้างให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความชัดเจน ความเที่ยงตรง และสม่ำเสมอในระหว่างกระบวนการสื่อสาร ทั้งนี้การสื่อสารระหว่างองค์การมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก ประกอบด้วยกิจกรรมกระตุ้นและสนับสนุนที่สำคัญ 2 ลักษณะ คือ (1) การให้คำแนะนำด้านเทคนิคและความช่วยเหลือจากหน่วยงานระดับบน (2) หน่วยงานระดับบน อาจพิจารณาให้การสนับสนุนได้หลายรูปแบบทั้งเป็นผลด้านลบและด้านบวกต่อหน่วยงานระดับล่าง นอกจากนี้ การสื่อสารดังกล่าวอาจมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือในนโยบาย หรือในรูปของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับโดยให้การสนับสนุนด้านงบประมาณในการบริหารหรือให้บริการด้านเทคนิค บุคลากร หรือการวิจัย ดังนั้นความร่วมมือและการตอบสนองของผู้ปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะผู้ปฏิบัติเป็นเสมือนฟันเฟืองของการปฏิบัติที่สามารถกำหนดได้ว่านโยบายนั้นจะสำเร็จหรือไม่ การสร้างให้เกิดสมรรถนะของการนำนโยบายไปปฏิบัติและผลสำเร็จนั้นจำเป็นต้องอาศัยการรับรู้และความเข้าใจของผู้ปฏิบัติก่อนนโยบาย และสร้างให้เกิดการตอบสนองต่อนโยบายในทิศทางที่เหมาะสม ประกอบกับผู้ปฏิบัติต้องยอมรับในตัวนโยบาย เพื่อทำให้เกิดความร่วมมือกับนโยบายนั้นอย่างสมบูรณ์ และ Hambleton (1983, pp. 410) กล่าวไว้ว่า ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ เน้นไปที่การใช้ระบบการวางแผนนโยบายเพื่อทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างองค์การและภายในองค์การ ซึ่งต้องพึ่งพากันและกัน ทรัพยากรดังกล่าวหมายถึงความรวมถึงกฎระเบียบในการปฏิบัติงาน ทรัพยากรทางการเงิน ทรัพยากรทางการเมือง และข้อมูลข่าวสาร เพื่อช่วยลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน โดยอาศัยการเจรจาต่อรองในเรื่องของการใช้ทรัพยากรและผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานและภายในหน่วยงาน ดังนั้น การประสานงานระหว่างแผนก หรือหน่วยงานต่างๆ จึงต้องอาศัยการสร้างความร่วมมือระหว่างบุคลากรทั้งภายในและภายนอกองค์กรดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของกล้า ทองขาว

(2534) พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายตรงค์เพื่อการรู้หนังสือไปปฏิบัติ มีหลายปัจจัยและหนึ่งในนั้นคือการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น กล่าวคือ นโยบายจะต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐและเอกชน องค์กร ชุมชน สมาคม สโมสร และความร่วมมือจากประชาชน นิสิตนักศึกษา อาสาสมัครในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนสื่อมวลชนในการให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน เพื่อให้ทุกฝ่ายเกิดความเข้าใจร่วมกันและร่วมมือกันปฏิบัติจนนโยบายให้เกิดผลสำเร็จ และ Sebling (1987) ได้กล่าวไว้ว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานไปปฏิบัติ นั้น จะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายจะต้องเป็นทางการ และจะต้องทำให้อีกฝ่ายยอมรับถึงแนวทางการปฏิบัติงานของตน ทั้งนี้ Larson (1980) กล่าวว่าไว้ว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับระดับระดับของความสลับซับซ้อนในการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงานของรัฐในระดับต่างๆ ดังนั้นความร่วมมือและความเอาใจใส่อย่างต่อเนื่องต่อนโยบาย ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.2 ทักษะคติของบุคลากร Hambleton (1983) กล่าวว่า ปัจจัยด้านมุมมองและอุดมคติของผู้ปฏิบัติมีความสำคัญเช่นกัน หากผู้ปฏิบัติมีมุมมองที่ดีต่อนโยบาย ก็จะทำให้เกิดการยอมรับในวิธีการของนโยบาย และเป้าหมายดังกล่าว นอกจากนี้ Edwards (1984) ยังได้กล่าวไว้ว่า เจตคติหรือทัศนคติของบุคลากรจะส่งผลต่อการดำเนินงานและมีปฏิสัมพันธ์กันตลอดเวลา ทั้งส่งเสริมซึ่งกันและกัน และเป็นอุปสรรคต่อกัน ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดขึ้นเมื่อเจตคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติแตกต่างจากผู้ตัดสินใจหรือผู้กำหนดนโยบาย โดยทั่วไปแล้วผู้ปฏิบัติงานจะเห็นด้วยกับนโยบายหรือแนวทางของหน่วยงานของตนเองมากกว่าเห็นความสำคัญของหน่วยงานอื่น ซึ่งเรียกว่า เป็นเจตคติแบบคับแคบ เจตคติจะจุดรั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ เมื่อผู้ปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาของนโยบาย นอกเหนือจากเจตคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานแล้ว เจตคติของบุคคลภายนอกก็มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นกัน นอกจากนี้ การจัดกำลังเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับงานและการกำหนดสิ่งสูงใจก็มีผลต่อเจตคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและเจตคติของบุคคลภายนอกในแง่ของความพึงพอใจ ดังนั้นหน่วยงานที่ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องให้ความสำคัญต่อทัศนคติของบุคลากร ด้วยการให้ความรู้เกี่ยวกับนโยบายที่ชัดเจนถูกต้อง ตรงกัน รวมไปถึงต้องสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรด้วย เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายประสบความสำเร็จ

3.3 สภาพแวดล้อม Van Meter & Van Horn กล่าวว่า เงื่อนไขด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ต้องให้ความสำคัญเนื่องจากเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตัวนโยบาย และตัวองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติได้ตลอดเวลา ซึ่งมีผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม และไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะส่งผลดีหรือผลเสียต่อการดำเนินนโยบาย ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องระมัดระวังถึงปัจจัยดังกล่าวนี้ด้วย นอกจากนี้ Hambleton (1983) ยังกล่าวว่า ปัจจัยด้านการเมือง เป็นอีกปัจจัยหนึ่งมี

ส่วนสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นตัวกำหนดว่านโยบายจะสามารถได้รับการสนับสนุนในการดำเนินการมากน้อยเพียงใด Alexander (1985) กล่าวว่าไว้ว่า หากการนำนโยบายไปปฏิบัติมีทิศทางที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมหรือมีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติแล้ว ย่อมส่งผลดีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ Larson (1980) กล่าวว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับระดับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ (Van Meter & Van Horn, 1975, p. 445-488) กล่าวว่าไว้ว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในขณะนั้นด้วย อาทิ ถ้าสถานะทางเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศในขณะนั้นเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมทำให้หน่วยงานปฏิบัติ มีงบประมาณเพียงพอในการดำเนินงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติก็ย่อมจะสำเร็จได้ง่าย แต่ถ้าหากสถานะทางเศรษฐกิจตกต่ำ เกิดปัญหาเงินเฟ้ออย่างรุนแรง ราคาน้ำมันแพง สินค้ามีราคาสูง หรือสินค้าบางอย่างขาดตลาดงบประมาณแผ่นดินถูกตัดทอนย่อมมีผลกระทบต่อการทำงานตามโครงการหรือหากสถานการณ์ทางการเมืองขาดเสถียรภาพ มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย การเมืองเป็นระบบอุปถัมภ์มีการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองสูง อาจทำให้เกิดปัญหาการทุจริตในการดำเนินโครงการต่าง ๆ และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของโครงการ ซึ่งถ้าโครงการไม่บรรลุผลสำเร็จ ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของแผนงานและนโยบายด้วย

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงได้เลือกปัจจัยสนับสนุน ซึ่งประกอบด้วย ความร่วมมือของบุคลากรระหว่างสถานศึกษาเอกชนกับองค์กรภาครัฐ ทัศนคติของบุคลากรของสถานศึกษา และสภาพแวดล้อม มาเป็นตัวแปรในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อหาคำตอบว่ามีปัจจัยหรือตัวแปรใดที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าสิ่งที่นักวิชาการทุกคนต้องการหาคำตอบคือการหาว่าปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่สร้างความสำเร็จและปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการวัดระดับของความสามารถ (Level of Performance) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการวัดประสิทธิผลและขาดประสิทธิผล ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถทำได้หลายวิธี ซึ่งแนวคิดเรื่องความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ทรรศนะไว้มากมาย อาทิ (Bardach, 1977) ได้กล่าวว่า การวัดความล้มเหลวของนโยบายนั้นสามารถมองได้สามมิติด้วยกัน

- 1) ความไม่สามารถในการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้
- 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล่าช้า และ

3) การใช้งบประมาณในการดำเนินงานเกินที่กำหนด

Ingram, & Mann (1980) ได้ทำการศึกษาว่า ทำไมนโยบายบางนโยบายจึงประสบความสำเร็จ ในขณะที่นโยบายหลายนโยบายต้องล้มเหลว การศึกษาของทั้งสองสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 6 ด้านด้วยกัน ได้แก่

- 1) ความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
- 2) ความต้องการของสังคม
- 3) นโยบายแต่ละอย่างอาจมีข้อดีและข้อเสียต่างกัน
- 4) ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม
- 5) ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายหนึ่งกับนโยบายอื่นๆ และ
- 6) การกำหนดขอบเขตของปัญหาและวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน

Edward (1984, p. 82) การวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการใดโครงการหนึ่งสามารถวัดได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับเกณฑ์ในการพิจารณาที่ใช้ โดยอาจพิจารณาจากผลผลิตในระยะสั้นที่วัดออกมาได้ เช่น จำนวนผู้รับประโยชน์จากโครงการ หรือมองจากผลลัพธ์ระยะยาวที่ค่อนข้างจะเป็นนามธรรม เช่น โครงการนั้นสามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้จริง

Nakamura & Smallwood (1980) ได้เสนอเกณฑ์ในการวัดหรือประเมินความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 5 ประการ คือ

- 1) เกณฑ์การบรรลุเป้าหมายของนโยบาย เป็นการพยายามวัดผลที่มองเห็นได้ว่าบรรลุเป้าหมายของนโยบายหรือไม่ มักอาศัยวิธีการเชิงปริมาณเพื่อเทียบกับเป้าหมาย
- 2) เกณฑ์ประสิทธิภาพ เป็นการประเมินคุณภาพของการปฏิบัติงานเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่าย
- 3) เกณฑ์ความพึงพอใจของประชาชน โดยพิจารณาจากเสียงสนับสนุนให้ดำเนินนโยบายนั้นว่ามีมากขึ้นหรือลดลง
- 4) เกณฑ์การตรวจสอบความต้องการของผู้รับผลประโยชน์จากนโยบาย เป็นการประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการตามนโยบายนั้นๆ
- 5) เกณฑ์การดำรงอยู่ของระบบ จะพิจารณาถึงความมั่นคงภายในองค์กร และพิจารณาการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรขององค์กร

วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 104-109) ได้ศึกษาถึงการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยสรุปได้ว่า ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถวัดจากผลรวมของมิติต่างๆ 3 มิติ ได้แก่

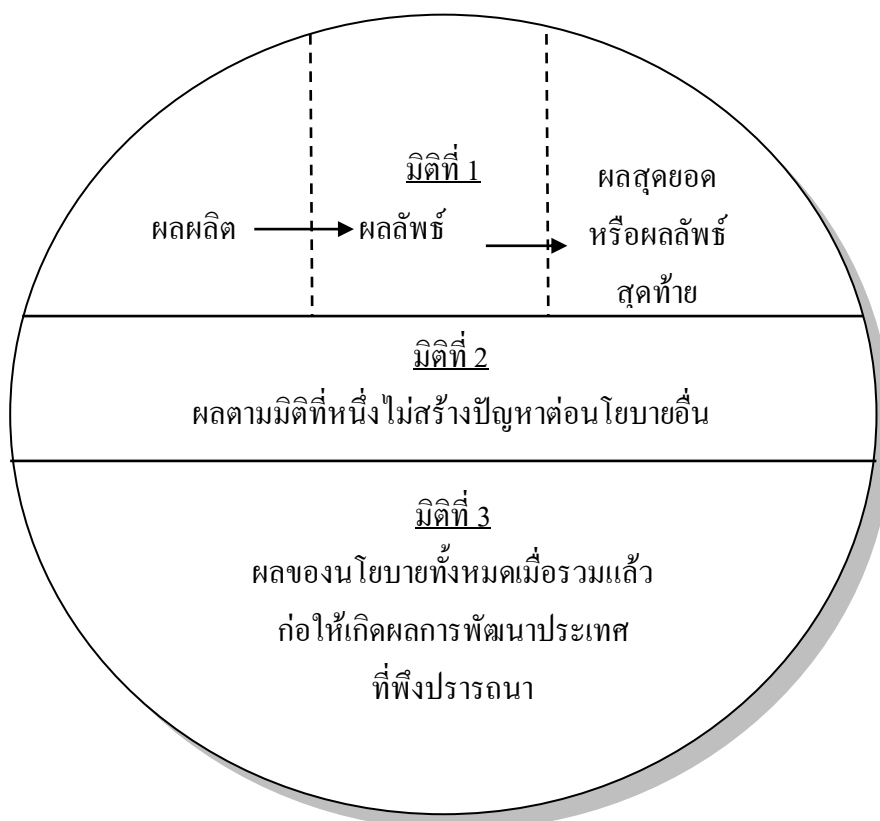
มิติที่ 1 คือ การมองผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 ระดับ คือ

- 1) ผลผลิต
- 2) ผลลัพธ์
- 3) ผลสุดยอด หรือผลลัพธ์สุดท้าย

มิติที่ 2 ผลของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายหรือโครงการอื่นๆ

มิติที่ 3 ผลรวมของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมดต้องก่อให้เกิดผลของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนาซึ่งสามารถอธิบายได้ในภาพประกอบที่ 10

มิติเหล่านี้เป็นเสมือนตัวชี้วัดในการประเมินสถานการณ์ในการปฏิบัติว่าจะสามารถดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือจุดหมายของนโยบายที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีมิติต่างๆ มีความสำคัญที่จะต้องพิจารณาดังต่อไปนี้



ภาพประกอบที่ 10 มิติของตัวชี้วัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
ที่มา : วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 106)

มิติที่หนึ่ง การวัดผลของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องมีการวัดทั้งกระบวนการ โดยเริ่มจากจุดเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติไปจนถึงจุดที่สิ้นสุดของนโยบาย การวัดผลตั้งแต่ต้นจนจบจึงเป็นหัวใจที่ทำให้รู้ได้ว่าวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายและวัตถุประสงค์

โดยรวมจะสามารถบรรลุความสำเร็จได้หรือไม่ เพียงใด ในการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งกระบวนการนั้นต้องพิจารณาถึงผลที่ได้จากนโยบาย 3 ประการ คือ

1. ผลผลิต สามารถวัดได้โดยการใช้เกณฑ์ด้านปริมาณ เวลา ค่าใช้จ่าย คุณภาพ และความพึงพอใจ
2. ผลลัพธ์ คือผลที่เกิดต่อจากผลผลิต สามารถวัดได้โดยพิจารณาถึงประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับจากนโยบาย และ
3. ผลลัพธ์ที่บั่นปลาย กล่าวคือผลผลิตและผลลัพธ์โดยรวมส่งผลให้เกิดผลต่อการพัฒนาประเทศ ดังสรุปได้ในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3 การวัดผลผลิต และผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

	ระดับความล้มเหลว	ตัวชี้วัด	ระดับความสำเร็จ
การ วัดผล ผลิต	● ไม่ครบ / ขาด	← ปริมาณ →	ครบตามจำนวน/เกินจำนวนที่กำหนดไว้
	● ล่าช้า	← เวลา →	เสร็จทันเวลา / เสร็จก่อนเวลา
	● เกินงบ	← ค่าใช้จ่าย →	อยู่ในงบประมาณ
	● ไม่ประหยัด		มีการใช้อย่างประหยัดใช้เงิน
	● ราคาแพง		ได้ประโยชน์สูงสุด หรือ
	● คอร์รัปชัน		ผลผลิตมีคุณภาพดี
	● ไม่ตรงตามมาตรฐาน	← คุณภาพ →	ตรงตามมาตรฐาน
	● คุณภาพต่ำ		ทนทาน
	● ใช้ประโยชน์ไม่ได้		ใช้ประโยชน์ได้นาน
	● ตามระดับที่กำหนด		
การวัด ผลลัพธ์	● บางฝ่ายไม่พอใจ	← ความพึงพอใจ →	ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องพอใจ
	● หลายฝ่ายไม่พอใจ		
	● คัดค้าน		
	● ไม่ตรงกลุ่ม	การใช้ประโยชน์/โทษ	● ตรงกลุ่ม
	● ไม่เป็นธรรม	แก่กลุ่มเป้าหมาย	● เสมอภาค
	● ทุจริตบางคนและ/หรือ	← หรือ →	● เป็นธรรม
	● ทุจริตเป็นขบวนการ	ผู้ได้รับผลของโครงการ	● สุจริต
● ปลอ่ยปละละเลย		● รับผิดชอบ	

ที่มา : วรเดช จันทรร (2554, หน้า 107)

มิตที่สอง ความสำเร็จของนโยบายจะต้องเป็นความสำเร็จอย่างแท้จริง ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไข 4 ประการ คือ

1. นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายอื่นๆ เช่น นโยบายสร้างเขื่อนอาจประสบความสำเร็จโดยสร้างเขื่อนสำเร็จ ทั้งด้านผลผลิตที่สมบูรณ์ และก่อให้เกิดความสำเร็จตามผลลัพธ์ที่สมบูรณ์ ก่อให้เกิดผลลัพธ์สุดท้ายคือ เกิดความเจริญของภาคอุตสาหกรรม และเศรษฐกิจโดยรวมของชาติดีขึ้น แต่อาจก่อให้เกิดผลเสีย คือ ทำลายทรัพยากรป่าไม้ ขัดแย้งกับนโยบายด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทำให้นโยบายสร้างเขื่อนส่งผลกระทบต่อไม่พึงปรารถนา (Negative Impact) เป็นต้น

2. นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาความเชื่อถือของผลนโยบายกล่าวคือ นโยบายในบางครั้งมีการประเมินโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบเอง หรือการประเมินเข้าข้างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการประเมินผลแบบระบบปิด (Closed System Evaluation) ทำให้มีปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือ ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นสภาพปัญหาพื้นฐานของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบราชการไทย ทำให้ส่งสัญญาณที่ผิดๆ (Wrong Signals) ไปยังกระบวนการจัดสรรงบประมาณของรัฐอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ

3. นโยบายที่สำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมาตรการ (Measures or Approach) ของนโยบายที่นำไปปฏิบัติ บางนโยบายอาจจะสำเร็จแต่อาจจะมีลักษณะที่ทุ่มเททรัพยากรไปมากมาย หรือ การนำนโยบายปฏิบัติมุ่งเน้นใช้แนวทางของกฎระเบียบเป็นมาตรการหลักมากเกินไป ทำให้เกิดการสูญเสียเวลา ทรัพยากรและบุคลากรมาก กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผลที่ได้จากการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่คุ้มกับสิ่งที่เสียไป

4. การนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมนุษยธรรมหรือศีลธรรม

มิตที่สาม นโยบายของรัฐนอกจากจะมุ่งให้เกิดความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติและไม่ก่อให้เกิดผลเสียหรือปัญหากับนโยบายหรือโครงการอื่นแล้ว ผลรวมความสำเร็จของนโยบายแต่ละนโยบายจะก่อให้เกิดผลรวมของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนาด้วย การวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในมิตนี้ ไม่อาจจะสามารถทำได้โดยตรง แต่สามารถพิจารณาได้จากความสมบูรณ์ของปัจจัยทางการบริหารต่างๆ ว่าเอื้อต่อการทำให้ผลรวมของนโยบายแต่ละนโยบายนำไปสู่ความสำเร็จโดยรวมของประเทศได้แค่ไหนเพียงใด

อย่างไรก็ตามการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปีสู่การปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา สามารถวัดได้จากประสิทธิผลของสถานศึกษา ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย ผู้ศึกษาจึงได้ทบทวนเอกสารและนำแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดตัวบ่งชี้ประสิทธิผลของสถานศึกษา โดยมีรายละเอียดดังนี้

Mott (1972) ได้สร้างตัวแบบเกี่ยวกับการรับรู้ประสิทธิผลขององค์กร โดยการรวมเอาผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานที่สำคัญ 5 ประการ คือ (1) ปริมาณของผลผลิต (2) คุณภาพของผลผลิต (3) ประสิทธิภาพ (4) ความสามารถในการปรับตัว และ (5) ความยืดหยุ่น โดยให้เหตุผลว่า เกณฑ์ทั้ง 5 ประการเป็นตัวกำหนดความสามารถขององค์กรในการระดมพลังสำหรับปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย

Cameron (1978, pp. 604-632) ได้จำแนกตัวบ่งชี้ประสิทธิผลของโรงเรียนเป็น 9 มิติ ได้แก่ (1) ความพึงพอใจในการเรียนของผู้เรียน (2) การพัฒนาด้านวิชาการของผู้เรียน (3) การพัฒนาทักษะอาชีพของผู้เรียน (4) การพัฒนาบุคลิกภาพของผู้เรียน (5) ความพึงพอใจของบุคลากรต่อครูและผู้บริหาร (6) การพัฒนาวิชาชีพและคุณภาพของครู (7) ระบบการปฏิสัมพันธ์กับชุมชนแบบเปิด (8) ความสามารถในการจัดการทรัพยากร และ (9) สภาพขององค์กร

Gretchen, Corbett & Firestone (1988) ได้กำหนดเกณฑ์วัดประสิทธิผลของโรงเรียนไว้ 4 ด้าน ได้แก่ (1) ความพึงพอใจของครู (2) จำนวนผู้เข้าเรียน (3) จำนวนผู้ที่ลาออก และ (4) ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน

Caldwell & Spinks (1990) ได้กล่าวถึงเกณฑ์ประเมินความมีประสิทธิภาพของโรงเรียนด้านผลลัพธ์ ได้แก่ (1) อัตราการออกกลางคันของนักเรียนต่ำ (2) คะแนนทดสอบแสดงถึงความสำเร็จในระดับสูง และ (3) ความสำเร็จในการศึกษาต่อหรือหางานทำของนักเรียนอยู่ในระดับสูง

Hoy & Miskel (2001) นำเสนอตัวชี้วัดสำคัญด้านผลลัพธ์ของโรงเรียนที่แสดงถึงคุณลักษณะของความสำเร็จของโรงเรียนไว้ 3 ประการ ได้แก่ (1) ผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการ (2) ความพึงพอใจในงานของครู และ (3) การรับรู้ต่อประสิทธิผลของโรงเรียนทั้งหมด

จากแนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับความสำเร็จของสถานศึกษาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า ตัวบ่งชี้สำหรับการวัดประสิทธิผลของสถานศึกษา มีดังนี้

ตารางที่ 4 ตัวบ่งชี้สำหรับการวัดประสิทธิผลของสถานศึกษา

ตัวบ่งชี้สำหรับการวัดประสิทธิผล ของสถานศึกษา	Mott	Cameron	Gretchen, Corbett & Firestone	Caldwell & Spinks	Hoy & Miskel
	(1972)	(1978)	(1988)	(1990)	(2001)
1. ปริมาณของผลผลิต	*				
2. คุณภาพของผลผลิต	*				
3. ประสิทธิภาพ	*				
4. ความสามารถในการปรับตัว	*				
5. ความยืดหยุ่น	*				
6. ความพึงพอใจในการเรียนของผู้เรียน		*			
7. การพัฒนาด้านวิชาการของผู้เรียน		*			
8. การพัฒนาด้านทักษะอาชีพของผู้เรียน		*			
9. การพัฒนาบุคลิกภาพของผู้เรียน		*			
10. ความพึงพอใจของบุคลากรต่อผู้บริหาร		*	*		*
11. การพัฒนาวิชาชีพและคุณภาพของครู		*			
12. ระบบการปฏิสัมพันธ์กับชุมชน		*			
13. ความสามารถในการจัดการทรัพยากร		*			
14. สภาพขององค์การ		*			
15. จำนวนผู้เข้าเรียน			*		
16. จำนวนผู้ลาออก/ออกกลางคัน			*	*	
17. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน			*	*	*
18. ความสำเร็จในการศึกษาต่อหรือหางานทำ				*	
19. การรับรู้ต่อประสิทธิผลของโครงการ					*

จากการทบทวนวรรณกรรมตามตารางข้างต้น พบว่า นักวิชาการได้เสนอตัวบ่งชี้สำหรับการวัดประสิทธิผลของสถานศึกษาที่หลากหลาย ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียดแล้วมีหลายประเด็นที่มีความหมายในลักษณะเดียวกัน ดังนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงได้สรุปตัวบ่งชี้ที่

เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภท อาชีวศึกษา ออกเป็น 7 ประเด็น ได้แก่

1. บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ คือ สร้างความเสมอภาคทางการศึกษา ประกอบด้วย ข้อที่ 3, 15, 16, 19
2. บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ คือ แก้ปัญหานักเรียนออกกลางคัน ประกอบด้วย ข้อที่ 6, 16
- 3) มีความก้าวหน้าขึ้นทุกปี คือ ปริมาณนักเรียนเพิ่มขึ้น ประกอบด้วย ข้อที่ 1, 15
4. ประสบความสำเร็จตามความคาดหวังของรัฐบาล คือ สร้างความเสมอภาคทางการศึกษาและลดค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง ประกอบด้วย ข้อที่ 12, 15, 16, 19
5. ความพร้อมในการจัดการเรียนการสอน คือ มีการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ประกอบด้วย ข้อที่ 2, 7, 8, 10, 11, 13, 14
6. ความสามารถในการผลิตแรงงานที่มีทักษะด้านวิชาชีพเข้าสู่ตลาดแรงงาน ประกอบด้วย ข้อที่ 8, 9, 17, 18
7. การแข่งขันในระบบการบริหารจัดการโรงเรียน ประกอบด้วย ข้อที่ 2, 3, 4, 5, 12

นอกจากนี้ ความพึงพอใจของผู้รับผลประโยชน์จากนโยบาย ถือได้ว่าเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่สะท้อนถึงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ความพึงพอใจเป็นพฤติกรรมที่สามารถวัดและประเมินได้ดังนี้

Millet (1954, pp. 397-400) กล่าวว่าไว้ว่า เป้าหมายสำคัญของการให้บริการสาธารณะ คือ การสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน ดังนั้น การวัดความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะของรัฐ จึงต้องยึดหลักการ 5 ด้าน ดังนี้

1. การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable Service) การให้บริการสาธารณะจะต้องมีความยุติธรรมในการบริหารงาน ให้บริการทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยก กีดกัน ประชาชนทุกคนที่มาใช้บริการได้รับการปฏิบัติ ในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลที่ใช้มาตรฐานการบริการเดียวกัน
2. การให้บริการอย่างทันเวลา (Time Service) การให้บริการสาธารณะจะต้องตรงเวลา ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ จะถือว่าไม่มีประสิทธิผลเลยถ้าไม่มีการตรงเวลา และยังสร้างความไม่พอใจแก่ประชาชนอีกด้วย
3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) การให้บริการสาธารณะต้องมียุทธศาสตร์ที่ใช้ในการดำเนินงานอย่างเหมาะสม เช่น งบประมาณ บุคลากรที่ให้บริการ วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่บริการที่เหมาะสม
4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) การให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ โดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก ไม่ใช่ยึดความพอใจของหน่วยงานที่

ให้บริการว่าจะให้หรือหยุดบริการเมื่อใดก็ได้ ดังนั้นการบริหารจัดการจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้การบริการประชาชนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) การให้บริการสาธารณะที่มีการปรับปรุงคุณภาพและผลการปฏิบัติงาน โดยใช้สื่อและเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสารการให้บริการแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง

จากแนวคิดของ Millet ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดตัวชี้วัดความพึงพอใจของผู้ปกครองนักเรียนระดับ ปวช. ที่มีต่อการน่านโยบายเรียนฟรี 15 ปี สู่การปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษาออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ ด้านนโยบาย ด้านการบริหารจัดการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านการประชาสัมพันธ์

อย่างไรก็ตามการวัดความพึงพอใจของประชาชน สามารถใช้วิธีการสำรวจเป็นเครื่องมือวัดได้ ซึ่งมีวิธีการที่สำคัญ 4 วิธี (สจี อนันต์นพคุณ, 2542, หน้า 70-71) คือ

1. การสังเกตการณ์ (Observation) โดยที่ผู้บริหรสังเกตการณ์เปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมของผู้รับบริการจากการแสดงออก การฟังจากการพูด สังเกตจากการกระทำแล้วนำข้อมูลที่ได้จากการสังเกตมาวิเคราะห์

2. การสัมภาษณ์ (Interviewing) เป็นวิธีการวัดความพึงพอใจโดยการสัมภาษณ์ จะต้องเผชิญหน้ากันเป็นส่วนตัวหรือสนทนากันโดยตรง แลกเปลี่ยนข่าวสารและความคิดเห็นต่างๆ ด้วยวาจา

3. การออกแบบสอบถาม (Questionnaires) เป็นวิธีที่นิยมใช้กันมาก โดยให้ผู้รับบริการแสดงความคิดเห็น และความรู้สึกในแบบสอบถาม การสร้างคำถามต้องพิจารณาอย่างดี เพื่อที่จะตั้งคำถามให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์ได้ทั้งหมด และลักษณะของคำถามจะต้องให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจสมบูรณ์ครบถ้วน

4. การเก็บบันทึก (Recording Keeping) เป็นการเก็บประวัติที่เกี่ยวข้องกับการรับบริการของผู้รับบริการแต่ละคน

สรุปได้ว่า ความพึงพอใจสามารถที่จะวัดได้โดยการแสดงความคิดเห็น ความรู้สึกของผู้รับบริการโดยผ่านไปยังเครื่องมือที่ใช้วัด สามารถทำได้หลายวิธี คือ การใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ การสังเกต และการเก็บบันทึก ในการประเมินความพึงพอใจนั้นจะประเมินได้จากคุณลักษณะที่ดีหน่วยบริการและมีคุณภาพของระบบบริการ

ดังนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะวัดประสิทธิผลของการน่านโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา โดยวัดจากปัจจัยด้านนโยบาย ด้านคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ และด้านปัจจัยสนับสนุน ว่าปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้เพียงใด เช่น สร้างความเสมอภาคทางการศึกษาและลดค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง ความพร้อมในการจัดการเรียนการสอน ปริมาณนักเรียน ช่วยลดปัญหานักเรียนออก

กลางคัน ความสามารถในการผลิตแรงงานที่มีทักษะด้านวิชาชีพเข้าสู่ตลาดแรงงาน การแข่งขันในระบบการบริหารจัดการโรงเรียน โดยสอบถามกับบุคลากรของสถานศึกษา และสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษา ทั้งนี้ยังรวมไปถึงการวัดผลจากความพึงพอใจของผู้รับประโยชน์จากนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ด้วย โดยวัดจากความพึงพอใจของผู้ปกครองนักเรียน เนื่องจากผู้ปกครองนักเรียนเป็นผู้รับผลประโยชน์จากนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ซึ่งผู้ศึกษาได้เลือกใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการศึกษาวิจัย โดยวัดจากเกณฑ์ที่ตั้งขึ้นสำหรับวัดระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการที่มีต่อบริการแต่ละด้านซึ่งประกอบด้วยด้านนโยบาย ด้านการบริหารจัดการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านการประชาสัมพันธ์ โดยผลลัพธ์ที่ได้จะนำไปสู่การพัฒนาแนวทางและปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงานตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ในสถานศึกษาเอกชนประเภทอาชีวศึกษา ต่อไป

การนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา

แนวทางการดำเนินงานตามนโยบายเรียนฟรี เรียนดี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ

ตามที่รัฐบาลมีนโยบายเร่งด่วนในการจัดการศึกษา โดยจัดให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี 15 ปี ตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งประเภทสามัญศึกษาและประเภทอาชีวศึกษา อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ตามสิทธิที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย เป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ปกครอง พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในโอกาสทางการศึกษาแก่ประชากรในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ทั้งผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ผู้บกพร่องทางร่างกาย และสติปัญญา และชนต่างวัฒนธรรม รวมทั้งยกระดับการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กในชุมชน ในช่วงเริ่มต้นการดำเนินงานปีงบประมาณ 2552 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จากเงินงบประมาณการกระตุ้นเศรษฐกิจกลางปี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 เมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2552 เพื่อใช้จ่ายเป็น ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน เพื่อดำเนินงานตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ สำหรับปีงบประมาณ 2555 ได้กำหนดให้การดำเนินงานตามนโยบายเรียนฟรี เรียนดี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ เป็นงานตามภารกิจปกติอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา, 2555, หน้า 3)

วัตถุประสงค์การดำเนินงานตามโครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา, 2555, หน้า 3) คือ

1. เพื่อตอบสนองนโยบายการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของรัฐบาล ในการจัดบริการการสร้างเสมอภาคทางการศึกษาให้ประชาชนทุกกลุ่มมีโอกาสทางการศึกษาอย่างเสมอภาคและเป็นรูปธรรม

2. เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองทุกระดับ ในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ และกระจายโอกาสให้ผู้ปกครองที่มีฐานะค่อนข้างขาดแคลน ชัดสน ได้มีโอกาสส่งบุตรหลานเข้าศึกษาในระดับ ปวช. ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

3. เพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาตามวัยและพัฒนาการอย่างมีคุณภาพ ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยจัดให้มีการเทียบโอนวุฒิการศึกษาสำหรับกลุ่มที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เพื่อขยายโอกาสให้กว้างขวางและลดปัญหาคนออกจากระบบการศึกษา

จะเห็นได้ว่า หากพิจารณาด้านวัตถุประสงค์การดำเนินงานตามโครงการเรียนฟรี 15 ปี ของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ข้างต้นจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ที่รัฐบาลกำหนดไว้ โดยมีการตั้งวัตถุประสงค์ที่เจาะจงให้เห็นถึงความเป็นสถานบันอาชีวศึกษา มากขึ้นเพื่อให้ง่ายต่อการวัดผลประเมินผล

เป้าหมายของการดำเนินงานตามโครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา, 2555, หน้า 3) คือ

1. สถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษาทั่วประเทศ
2. นักเรียนระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ทุกคน ทุกสาขาวิชา และทุกชั้นปี จำนวน 480,000 คน โดยกำหนดให้ครอบคลุมกลุ่มผู้เรียน 4 กลุ่ม ดังนี้
 1. ปกติเต็มเวลา
 2. ทวิภาคี
 3. เทียบโอนความรู้และประสบการณ์งานอาชีพ
 4. กลุ่มพิเศษ ได้แก่ ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ ผู้ไร้สัญชาติ ผู้ต้องขัง ทหารเกณฑ์ และพระภิกษุสงฆ์ เป็นต้น

จากแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ข้างต้นจะเห็นได้ว่าการแปลงนโยบายเป็นโครงการที่ชัดเจนโดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการดำเนินงานตามโครงการเรียนฟรี 15 ปี ใ้ได้อย่างชัดเจน สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีความเป็นมาตรฐาน และสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของสถานศึกษา ประเภทอาชีวศึกษา ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่าปัจจัยด้านนโยบายส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา ในระดับใด

ปีงบประมาณ 2555 รัฐบาลจัดงบประมาณสนับสนุนตามนโยบายเรียนฟรี เรียนดี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ ให้กับสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ตามแผนงานสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี โครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี สำหรับราชการ (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา, 2555, หน้า 4) ดังต่อไปนี้

1. ค่าจัดการเรียนการสอน	2,828,881,600 บาท
2. ค่าอุปกรณ์การเรียน	216,200,000 บาท
3. ค่าเครื่องแบบนักเรียน	432,000,000 บาท
4. ค่าหนังสือเรียน	940,000,000 บาท
5. ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	446,500,000 บาท
รวมทั้งสิ้น	4,863,581,600 บาท

ทั้งนี้ในส่วนของสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา รัฐบาลจัดงบประมาณสนับสนุนให้ทุกสถานศึกษา ดังนี้

1. ค่าจัดการเรียนการสอน (เงินอุดหนุนรายหัว) ตามประเภทวิชาต่างๆ ดังนี้

ตารางที่ 5 ค่าจัดการเรียนการสอน (เงินอุดหนุนรายหัว) ตามประเภทวิชาต่างๆ

ประเภทวิชา	เงินอุดหนุนรายหัว ระดับ ปวช.	
	ต่อภาคเรียน (บาท)	ต่อปี (บาท)
อุตสาหกรรม	3,250	6,500
พาณิชยกรรม	2,450	4,900
คหกรรม	2,750	5,500
ศิลปกรรม	3,100	6,200
เกษตรกรรม (โครงการปฏิรูปการศึกษาเกษตรเพื่อชีวิต)	5,950	11,900
เกษตรกรรม	2,950	5,900
ประมง	2,950	5,900
อุตสาหกรรมท่องเที่ยว	2,750	5,500
อุตสาหกรรมสิ่งทอ	3,250	6,500

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (2555, หน้า 5)

2. ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตามนโยบายเรียนฟรี เรียนดี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ อีก 4 รายการ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6 ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตามนโยบายเรียนฟรี เรียนดี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ
อีก 4 รายการ

รายการ	จำนวนเงิน ต่อภาคเรียน (บาท)	จำนวนเงิน ต่อปี (บาท)
1. ค่าอุปกรณ์การเรียน เช่น สมุด ปากกา ดินสอ ยางลบ ไม้บรรทัด และอุปกรณ์การเรียนทางวิชาชีพอื่นๆ	230	460
2. ค่าเครื่องแบบนักเรียน (ชุดนักเรียน และชุดฝึกปฏิบัติงาน หรืออาจเป็นชุดพลศึกษา หรือชุดลูกเสือ เนตรนารี ฯลฯ)	900	900
3. ค่าหนังสือเรียน	1,000	2,000
4. ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	475	950
4.1 กิจกรรมวิชาการ		
4.2 กิจกรรมคุณธรรม/ลูกเสือ/เนตรนารี/ยุวกาชาด		
4.3 ทักษะศึกษา		
4.4 การบริการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT)		
รวมได้รับเงิน	2,605	4,310

หมายเหตุ ข้อ 1.ค่าอุปกรณ์การเรียน และข้อ 2. ค่าเครื่องแบบนักเรียน สถานศึกษาจ่ายเป็นเงินสด
ให้กับผู้ปกครองหรือนักเรียน ไปดำเนินการจัดซื้อเอง

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (2555, หน้า 5)

เนื่องจากนโยบายเรียนฟรี 15 ปี เป็นนโยบายที่ดำเนินมาเป็นระยะเวลานาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จนกระทั่งมาถึงปัจจุบันปี พ.ศ. 2557 รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ยังคงสานต่อนโยบายเรียนฟรี 15 ปี เนื่องจากเป็นนโยบายที่แก้ไขปัญหาทางการศึกษาให้กับประชาชนได้จริง และเป็นนโยบายที่จะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต อย่างไรก็ตามรัฐบาลนายกยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ยังคงใช้หลักเกณฑ์ในการสนับสนุนงบประมาณเรียนฟรี 15 ปี ตามนโยบายของรัฐบาลชุดเดิม โดยจัดให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี 15 ปี ตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งประเภทสามัญศึกษาและประเภทอาชีวศึกษา โดยให้การสนับสนุนฟรี 5 รายการ ได้แก่ ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าหนังสือเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนในด้านอื่นๆ เพิ่มเติม เช่น การส่งเสริมการเรียนรู้ด้านการสื่อสารภาษาอังกฤษ เพื่อเตรียมตัวเข้าสู่ประชาคม

อาเซียน และส่งเสริมการพัฒนาทักษะด้านอาชีพแก่ประชาชน โดยพัฒนาเป็นศูนย์กลางอบรมอาชีวศึกษา ในสถานศึกษาเพื่อให้นักเรียน นักศึกษา ประชาชน ได้เรียนรู้และหาประสบการณ์เบื้องต้นก่อนไป ประกอบอาชีพ เป็นต้น

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินงานตามโครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา, 2555, หน้า 6) คือ

1. นักเรียนในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้รับการสนับสนุนหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม
2. นักเรียนในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ มีความพร้อมที่จะเรียน เนื่องจากได้รับการสนับสนุนหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน และเครื่องแบบนักเรียนครบทุกคน
3. สถานศึกษาสามารถจัดการเรียนการสอน และจัดกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ตามมาตรฐานที่หลักสูตรกำหนด อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ครอบคลุมด้าน
4. ผู้ปกครองหรือนักเรียน ได้รับการบรรเทาความเดือดร้อนลดภาระค่าครองชีพ เนื่องจากลดค่าใช้จ่ายในเรื่อง หนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และสามารถนำรายได้ของผู้ปกครองซึ่งเดิมต้องจัดหามาเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าวข้างต้น ไปใช้ในชีวิตประจำวันในเรื่องอื่นๆ ได้ เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจได้อีกทางหนึ่ง
5. ลดอัตราการออกกลางคันของนักเรียนอันเนื่องมาจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ

แนวทางในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

แนวทางการดำเนินงานตามโครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา, 2555, หน้า 7-8) คือ

1. ให้สถานศึกษาดำเนินการให้สอดคล้องและสนองต่อนโยบายโดยเคร่งครัด เกิดความเสมอภาค เป็นธรรม และเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศและของโลกอย่างแท้จริง และให้ถือเป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องนำนโยบายของทางราชการสู่การปฏิบัติอย่างเป็นธรรม
2. ให้สถานศึกษาคำนึงถึงสิทธิในการได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียม เสมอภาค และเป็นธรรม
3. เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้จัดสรรเงินตามจำนวนนักเรียนตามแผนแล้วให้สถานศึกษาดำเนินการตามรายละเอียดของหมวดเงินที่ทางราชการได้กำหนดไว้แล้ว โดยเคร่งครัดตามจำนวนนักเรียนที่มีอยู่จริง

4. หมวดเงินที่ให้ผู้ปกครองหรือนักเรียน มารับเงินสดไป ได้แก่ หมวดเงินค่าอุปกรณ์การเรียนและค่าเครื่องแบบนักเรียน ให้เม็ดเงินไปถึงผู้ปกครองหรือนักเรียนเพื่อนำไปใช้จ่ายตามนโยบายอย่างเป็นทางการโดยปฏิบัติดังนี้

4.1 ให้สถานศึกษาจัดทำหลักฐานการรับเงินของผู้ปกครองหรือนักเรียน โดยจัดทำใบสำคัญรับเงิน ระบุชื่อผู้รับ พร้อมหลักฐานเลขบัตรประจำตัวประชาชน และจัดทำหลักฐานการจ่ายเงิน โดยให้ผู้ปกครองหรือนักเรียนลงลายมือชื่อในใบสำคัญรับเงินและหลักฐานการจ่ายเงิน เป็นหลักฐานของสถานศึกษา เพื่อแสดงว่าสถานศึกษาได้จ่ายเงินงบประมาณถึงมือผู้รับตามนโยบายของรัฐบาลถูกต้องแล้ว รวมทั้งเพื่อการตรวจสอบ กำกับ ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

4.2 ให้สถานศึกษาตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของทางราชการ โดยแจ้งให้ผู้ปกครองหรือนักเรียนผู้รับเงิน นำหลักฐานมาแสดงต่อสถานศึกษา ดังนี้

4.2.1 ใบเสร็จรับเงิน หรือใบสำคัญรับเงินของร้านค้าที่จำหน่ายเครื่องแบบนักเรียนหรืออุปกรณ์การเรียนตามวงเงินที่ได้รับ เพื่อแสดงว่าผู้ปกครองหรือนักเรียนได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์

4.2.2 กรณีผู้ปกครองหรือนักเรียน ผู้รับเงินไม่สามารถนำใบเสร็จรับเงิน หรือใบสำคัญรับเงินมาแสดงได้ อาจใช้ชุดเครื่องแบบนักเรียน หรืออุปกรณ์การเรียนมาแสดงแทน และให้สถานศึกษابันทึกลงไว้เป็นหลักฐานก็ถือว่าได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์แล้ว

5. ให้สถานศึกษาแจ้งผู้ปกครองหรือนักเรียน ที่มีความประสงค์จะบริจาคเงินอุดหนุน ในส่วนของค่าอุปกรณ์การเรียน และค่าเครื่องแบบนักเรียน โดยสถานศึกษาให้ผู้ปกครองหรือนักเรียนแสดงความจำนงใช้สิทธิรับเงินอุดหนุนดังกล่าวก่อน จากนั้นให้ระบุความประสงค์ในการบริจาคเงินให้กับสถานศึกษาตามแนวทางการบริจาคเงินที่ได้รับสิทธิ พร้อมรายงานให้สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาทราบ และออกใบประกาศเกียรติคุณให้แก่ผู้ปกครองและนักเรียนต่อไป

6. ให้สถานศึกษาดำเนินการเรียกเงินของทางราชการคืนจากผู้รับเงินในกรณี

6.1 ใช้จ่ายเงินผิดวัตถุประสงค์หรือไม่ดำเนินการตามนโยบายของทางราชการ

6.2 ใช้จ่ายไม่ครบถ้วน โดยจัดซื้อไม่ครบถ้วนตามรายการที่ระบุไว้ในแนวทางการนำนโยบายสู่การปฏิบัติในเอกสารนี้

7. ทั้งนี้การดำเนินการต้องเกิดความเป็นรูปธรรม เสมอภาค โปร่งใส ตรวจสอบได้ ผู้เกี่ยวข้องรับรู้ และต้องดำเนินการให้ทันการก่อนการเปิดภาคเรียน

แนวทางการจัดซื้อหนังสือเรียน วงเงิน 1,000 บาท / คน / ภาคเรียน

หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) มี 8 ประเภทวิชา ได้แก่ ประเภทวิชาอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม คหกรรม ศิลปกรรม เกษตรกรรม ประมง อุตสาหกรรมท่องเที่ยว และ

อุตสาหกรรมสิ่งทอ ในแต่ละประเภทวิชาจำแนกเป็นสาขาวิชาต่าง ๆ ซึ่งมีโครงสร้างหลักสูตรโดยกำหนดเป็นหมวดวิชา ได้แก่ หมวดวิชาสามัญ หมวดวิชาชีพ (ประกอบด้วยวิชาชีพสาขาวิชา และ วิชาชีพสาขางาน) หมวดวิชาเลือกเสรี และกิจกรรมเสริมหลักสูตร (องค์การวิชาชีพ การสร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรม การสร้างผู้ประกอบการ ฯลฯ) และในหมวดวิชาประกอบด้วยรายวิชาต่าง ๆ ซึ่งในแต่ละภาคเรียนสถานศึกษาจะจัดแผนการเรียน ในแต่ละหมวดวิชา แตกต่างกันไปตามความเหมาะสม โดยนักเรียนต้องลงทะเบียนเป็นรายวิชา รวมทั้งกิจกรรมเสริมหลักสูตรซึ่งมีความแตกต่างกันในแต่ละประเภทวิชา และสาขาวิชา จึงกำหนดแนวทางการจัดซื้อ หนังสือเรียนในวงเงิน 1,000 บาท / คน / ภาคเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา, 2555, หน้า 8-10) ดังนี้

1. สำนักมาตรฐานการอาชีวศึกษาและวิชาชีพ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาคุณภาพของหนังสือเรียนประจำรายวิชา ของแต่ละสำนักพิมพ์ที่ได้เสนอเข้ามา เช่น ด้านเนื้อหาว่ามีความทันสมัย และสอดคล้องตามหลักสูตรหรือไม่ ด้านคุณภาพของกระดาษ เช่น เป็นกระดาษถนอมสายตา มีรูปภาพประกอบมีภาพสี ที่น่าสนใจ และด้านราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม เป็นต้น และจัดทำเป็นรายการหนังสือพร้อมทั้ง ผู้แต่ง สำนักพิมพ์ และราคา และจะประกาศรายการหนังสือเรียนประจำรายวิชาทั้งหมดทางเว็บไซต์ ของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (<http://www.vec.go.th>) หลังจากผ่านการพิจารณาคุณภาพหนังสือแล้ว เพื่อให้สถานศึกษานำไปพิจารณาในการจัดซื้อหนังสือเรียน

2. หนังสือเรียน มี 3 ลักษณะ คือ

2.1 หนังสือเรียนประจำรายวิชา มีเนื้อหาครอบคลุมครบถ้วน ถูกต้องตามรายวิชาที่กำหนดไว้ในหลักสูตร (รหัสวิชา ชื่อวิชา จุดประสงค์รายวิชา มาตรฐานรายวิชา และคำอธิบายรายวิชา)

2.2 หนังสือเรียนเสริมรายวิชา ใช้ประกอบการเรียน เพื่อเพิ่มความรู้ให้มากขึ้น ซึ่งมีลักษณะดังนี้

2.2.1 มีรายละเอียดของเนื้อหามากกว่าในบางเรื่อง ที่หนังสือเรียนประจำรายวิชาไม่มี

2.2.2 มีเนื้อหาที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหนังสือเรียนประจำรายวิชา

2.2.3 สามารถบอกได้ว่าส่วนใด เรื่องใดตรงและสอดคล้องกับหัวข้อใดในรายวิชานั้นๆ

2.3 หนังสืออ่านเพิ่มเติม ส่วนประกอบ คั่นคว่ำอ้างอิงและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่มีเนื้อหาในด้านต่อไปนี้

2.3.1 วิชาชีพ เกี่ยวกับอาชีพแต่ไม่ตรงกับหลักสูตร

2.3.2 ความรู้ทั่วไปไม่เกี่ยวกับอาชีพและไม่ตรงกับหลักสูตร

3. การพิจารณาคัดเลือกหนังสือเรียน

ให้ครูผู้สอนเป็นผู้เลือกรายการหนังสือเรียนประจำรายวิชา ตามข้อ 2.1 ทั้งหมดตามรายการที่ประกาศทางเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ซึ่งสถานศึกษาจะต้องเลือกหนังสือเรียนประจำรายวิชา ตามข้อ 2.1 ก่อนเป็นอันดับแรก เมื่อได้ครบตามจำนวนผู้เรียนแล้ว จึงสามารถเลือกซื้อหนังสือเรียนเสริมรายวิชา ตามข้อ 2.2 และหนังสืออ่านเพิ่มเติม อ่านประกอบ คั่นคว่า อังอิง และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ตามข้อ 2.3 ตามลำดับ

ทั้งนี้ให้สถานศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย ประกอบด้วย ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน และผู้แทนนักเรียน เป็นผู้พิจารณาคัดกรองและคัดเลือก รายการหนังสือเรียน ที่ครูผู้สอนเสนอมา ร่วมกับคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาตามความเหมาะสมในเรื่องคุณภาพและราคา (กรณีหนังสือเรียนรายวิชานั้นๆ มีผู้แต่งหลายคน หรือหลายสำนักพิมพ์ ให้ครูผู้สอนพิจารณาเลือก 3 เล่ม เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย สำหรับกรณีที่มี ผู้แต่ง 1 คน หรือ สำนักพิมพ์ 1 แห่ง ให้อยู่ในดุลพินิจของครูผู้สอนและคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย)

สำหรับหนังสือเรียนเสริมรายวิชา ตามข้อ 2.2 และหนังสืออ่านเพิ่มเติม อ่านประกอบ คั่นคว่าอังอิง และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ตามข้อ 2.3 ซึ่งมีได้ประกาศรายการหนังสือทางเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาไว้ ให้สถานศึกษา โดยคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย ร่วมกับคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา พิจารณาจัดซื้อรายการหนังสือได้ตามความเหมาะสม

4. การมอบหนังสือเรียนแก่ผู้เรียนและการเก็บรักษา

4.1 สำหรับหนังสือเรียนประจำรายวิชา ตามข้อ 2.1 ให้สถานศึกษาดำเนินการจัดซื้อเพื่อมอบให้แก่ผู้เรียน

4.2 หนังสือเรียนเสริมรายวิชา ตามข้อ 2.2 และหนังสืออ่านเพิ่มเติม อ่านประกอบ คั่นคว่าอังอิง และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ตามข้อ 2.3 ให้สถานศึกษาลงทะเบียนหนังสือเป็นทรัพย์สินของสถานศึกษา ดังนั้น การเก็บรักษาและการให้บริการ มอบให้ห้องสมุดเป็นผู้ดำเนินการ

5. การจัดซื้อหนังสือเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจะโอนเงินงบประมาณค่าหนังสือเรียน ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ให้สถานศึกษาดำเนินการจัดซื้อหนังสือเรียนโดยดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

5.1 เมื่อได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ให้สถานศึกษาดำเนินการจัดซื้อ โดยถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ

พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0506/ว182 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2552¹

5.2 กรณีที่ยังไม่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการจัดซื้อ โดยมีเงื่อนไขว่า จะก่อกำหนดผู้กักพันธสัญญา ต่อเมื่อได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

5.3 กรณีสถานศึกษาจะซื้อหนังสือเรียนเป็นรายวิชา ให้ประกาศเงื่อนไขการพิจารณาหนังสือเรียนเป็นรายวิชา เพื่อจะได้หนังสือที่หลากหลายจากทุกสำนักพิมพ์ และตรงตามความต้องการที่จะใช้ในการเรียนการสอนของครูและสถานศึกษา

5.4 การจัดซื้อหนังสือจะต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และให้ทันก่อนเปิดภาคเรียน

5.5 สถานศึกษาควรมอบหมายให้คณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย ทำหน้าที่ตรวจสอบการจัดซื้อและการตรวจรับพัสดุ

5.6 เมื่อดำเนินการจัดซื้อหนังสือเรียนเรียบร้อยแล้ว ให้พัสดุของสถานศึกษาลงบัญชีวัสดุหนังสือเรียน เพื่อสะดวกในการตรวจสอบ และให้ผู้เบิกจัดทำเอกสารการเบิกพัสดุเพื่อจ่ายหนังสือเรียนประจำรายวิชา แล้วมอบหนังสือเรียนให้นักเรียนโดยใช้บัญชีรับจ่ายย่อย

สำหรับ กรณีหนังสือเสริมรายวิชา ตามข้อ 2.2 และ หนังสืออ่านเพิ่มเติม อ่านประกอบค้นคว้าอ้างอิง และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ตามข้อ 2.3 ให้ห้องสมุดทำเอกสารการเบิกพัสดุ จากพัสดุกกลางของสถานศึกษา และดำเนินการตามระบบห้องสมุดของสถานศึกษา

แนวทางการจ่ายค่าอุปกรณ์การเรียน วงเงิน 230 บาท / คน / ภาคเรียน

อุปกรณ์การเรียนที่จำเป็นสำหรับนักเรียนระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) เช่น สมุด แบบฝึกหัด ปากกา ดินสอ ยางลบ ไม้บรรทัด และอุปกรณ์การเรียนทางวิชาชีพในแต่ละสาขาวิชาในวงเงิน 230 บาท/ คน / ภาคเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา, 2555, หน้า 11) โดยดำเนินการดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา จะจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาจ่ายเป็นเงินสด ให้แก่ ผู้ปกครอง หรือนักเรียน นำไปจัดซื้ออุปกรณ์การเรียนตามความจำเป็นของนักเรียนแต่ละประเภทวิชาสาขาวิชา และชั้นปี ซึ่งอาจแตกต่างกัน

2. สถานศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการให้มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นผู้จ่ายเงิน อย่างน้อย 2 คน เพื่อจ่ายเงิน ให้แก่ผู้ปกครองหรือนักเรียน

¹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0506/ว182 ลงวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2552 เป็นหนังสือขอขยายระยะเวลาตามมติคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับการเพิ่มความคล่องตัวในการปฏิบัติตามระเบียบนายรัฐมนตรี ว่าด้วย การพัสดุด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549

3. สถานศึกษาจัดทำใบสำคัญรับเงิน โดยระบุชื่อผู้ปกครองหรือนักเรียนหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน และลงลายมือชื่อผู้รับเงินไว้เป็นหลักฐานการรับเงิน แล้วจัดเก็บไว้เป็นหลักฐานของสถานศึกษา หากผู้ปกครองหรือนักเรียนประสงค์จะบริจาคเงินดังกล่าว ให้ดำเนินการตามแนวทางการบริจาคเงินที่ได้รับสิทธิ์

4. ให้สถานศึกษาจัดทำเอกสารหลักฐานการจ่ายเงิน และให้ผู้ปกครองหรือนักเรียนลงลายมือชื่อช่องผู้รับเงินด้วย แล้วจัดเก็บไว้เป็นหลักฐานของสถานศึกษา เพื่อการตรวจสอบตามระเบียบของทางราชการ การกำกับ ติดตาม และประเมินผลของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

5. แจ้งให้ผู้ปกครอง หรือนักเรียน เลือกซื้ออุปกรณ์การเรียนได้ตามความต้องการ และให้ทันก่อนเปิดภาคเรียนในแต่ละภาคเรียน

6. ให้สถานศึกษาตรวจสอบหลักฐานการจัดซื้อของผู้ปกครอง หรือนักเรียน โดยให้นำใบเสร็จรับเงิน หรือใบสำคัญรับเงิน หรือนำอุปกรณ์การเรียนที่ได้จัดซื้อมาแสดง และหากมีเงินเหลือจากการจัดซื้อผู้รับเงินต้องนำเงินส่งคืนสถานศึกษา

7. กรณีที่นักเรียนไม่มารายงานตัวตามที่ลงทะเบียนไว้ หรือผู้ปกครองหรือนักเรียนสละสิทธิ์การรับเงินค่าอุปกรณ์การเรียน โดยมิได้แสดงความประสงค์บริจาคเงินดังกล่าว สถานศึกษาไม่สามารถนำเงินจำนวนดังกล่าวไปใช้ในการจัดการศึกษาตามเป้าหมายที่ได้รับจัดสรร ทั้งนี้ จะต้องนำเงินค่าอุปกรณ์การเรียนที่ไม่มีผู้รับเงินทั้งหมดส่งคืนสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

แนวทางการจ่ายค่าเครื่องแบบนักเรียน วงเงิน 900 บาท / คน / ปีการศึกษา

เครื่องแบบนักเรียนในที่นี่ประกอบด้วย เครื่องแบบนักเรียน 1 ชุด และชุดฝึกปฏิบัติงาน 1 ชุด กรณีที่นักเรียนมีเครื่องแบบนักเรียนหรือชุดฝึกปฏิบัติงานเพียงพอแล้ว ให้สามารถนำไปซื้อเข็มขัด รองเท้า ชุดลูกเสือ เนตรนารี ชุดกีฬา ได้ตามความเหมาะสม (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา, 2555, หน้า 12-13) โดยดำเนินการดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาเพื่อจ่ายเป็นเงินสด ให้แก่ผู้ปกครอง หรือนักเรียน นำไปจัดซื้อเครื่องแบบนักเรียน

2. ให้สถานศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการให้มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นผู้จ่ายเงินอย่างน้อย 2 คน เพื่อจ่ายเงินให้แก่ผู้ปกครอง หรือนักเรียน

3. ให้สถานศึกษาจัดทำใบสำคัญรับเงิน โดยระบุชื่อผู้ปกครองหรือนักเรียนหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน และลงลายมือชื่อผู้รับเงินไว้เป็นหลักฐานในเอกสารหลักฐานการรับเงิน แล้วจัดเก็บไว้เป็นหลักฐานของสถานศึกษา หากผู้ปกครองหรือนักเรียนประสงค์จะบริจาคเงินดังกล่าวให้ดำเนินการตามแนวทางการบริจาคเงินที่ได้รับสิทธิ์

4. ให้สถานศึกษาจัดทำเอกสารหลักฐานการจ่ายเงิน และให้ผู้ปกครองหรือนักเรียน ลงลายมือชื่อของผู้รับเงินด้วย แล้วจัดเก็บไว้เป็นหลักฐานของสถานศึกษา เพื่อการตรวจสอบตาม ระเบียบของทางราชการ การกำกับ ติดตาม และประเมินผล ของสำนักงานคณะกรรมการการ อาชีวศึกษา

5. แจ้งให้ผู้ปกครองหรือนักเรียน จัดซื้อเครื่องแบบนักเรียนตามระเบียบที่สถานศึกษา กำหนดให้ทันก่อนเปิดภาคเรียน

6. ให้สถานศึกษาตรวจสอบหลักฐานการจัดซื้อของผู้ปกครองหรือนักเรียน โดยให้ นำใบเสร็จรับเงิน หรือใบสำคัญรับเงิน หรือนำเครื่องแบบนักเรียน ชุดฝึกปฏิบัติงาน หรือเข็มขัด รองเท้าชุดลูกเสือ เนตรนารี ชุดกีฬา ที่ได้จัดซื้อมาแสดง และถ้าหากมีเงินเหลือจากการจัดซื้อ ผู้รับ เงินต้องนำเงินส่งคืนสถานศึกษา

7. ให้สถานศึกษาตรวจสอบ หากพบว่านักเรียนไม่มีเครื่องแบบนักเรียน ผู้ปกครอง จะต้องรับผิดชอบคืนเงินให้แก่ทางราชการ

8. กรณีที่นักเรียนไม่มารายงานตัวตามที่ลงทะเบียนไว้ หรือกรณีผู้ปกครองหรือ นักเรียนละสิทธิการรับเงินค่าเครื่องแบบนักเรียน โดยมิได้แสดงความประสงค์บริจาคเงินดังกล่าว สถานศึกษาไม่สามารถนำเงินจำนวนดังกล่าวไปใช้ในการจัดการศึกษาตามเป้าหมายที่ได้รับจัดสรร ทั้งนี้ จะต้องนำเงินค่าเครื่องแบบนักเรียนที่ไม่มีผู้รับเงินทั้งหมดส่งคืนสำนักงานคณะกรรมการการ อาชีวศึกษา

9. กรณีกลุ่มผู้เรียนในกลุ่มพิเศษ ให้สถานศึกษาประสานกับหน่วยงาน หรือ องค์กรผู้ กำกับดูแลผู้เรียนกลุ่มนี้ ในการส่งมอบเงินเพื่อนำไปจัดซื้อเครื่องแบบนักเรียนให้สอดคล้อง เหมาะสมกับสถานภาพของผู้เรียน ทั้งนี้ ให้สถานศึกษาทำหนังสือแจ้งหน่วยงาน หรือ องค์กรผู้ กำกับดูแลผู้เรียนกลุ่มนี้ เพื่อขอยืนยันจำนวนนักเรียนพร้อมเลขประจำตัวประชาชน เพื่อทำการ จัดสรรงบประมาณดังกล่าวต่อไป หากมีความจำเป็นหรือข้อจำกัดใดๆ จากหน่วยงาน หรือ องค์กรผู้ กำกับดูแลผู้เรียนกลุ่มนี้ ทำให้ไม่สามารถจะมอบเงินได้ ต้องให้ผู้เรียนดำเนินการตามแนวทางการ บริจาคเงินที่ได้รับสิทธิ์

แนวทางการจัดกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน วงเงิน 475 บาท / คน / ภาคเรียน

กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการที่ได้รับการ สนับสนุนในวงเงิน 475 บาท / คน / ภาคเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา, 2555, หน้า 13) ได้แก่

1. กิจกรรมวิชาการ (กิจกรรมภายใต้องค์การวิชาชีพ อย่างน้อย 1 ครั้ง / ปี)
2. กิจกรรมคุณธรรม/ลูกเสือ/เนตรนารี/ยุวกาชาด
3. ทักษะศึกษา
4. การบริการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT)

การกำหนดกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้เป็นไปโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาและคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย ซึ่งกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน 4 กลุ่มดังกล่าวนี้สถานศึกษาต้องกำหนดแผนการจัดกิจกรรมและแผนการใช้งบประมาณที่ได้รับการ จัดสรรให้เพียงพอและครอบคลุมในกิจกรรม 4 กลุ่ม โดยสถานศึกษาไม่อาจเรียกเก็บเงินจาก นักเรียนได้ โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา จัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษา เพื่อดำเนินการตามแนวทางข้างต้น

2. สถานศึกษากำหนดแผนการจัดกิจกรรมและแผนการใช้งบประมาณในกิจกรรม 4 กลุ่ม เป็นภาคเรียนและเป็นปีการศึกษา สำหรับการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ต้องดำเนินการตาม ระเบียบของทางราชการเพื่อให้เกิดความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อ นักเรียน

แนวทางการบริจาคเงินที่ได้รับสิทธิ (ค่าเครื่องแบบนักเรียน/ค่าอุปกรณ์การเรียน)

กรณีผู้ปกครองหรือนักเรียนได้รับสิทธิ ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่าอุปกรณ์การ เรียนแล้วมีความประสงค์ที่จะบริจาคเงินที่ได้รับสิทธิดังกล่าวให้กับสถานศึกษาด้วยความสมัครใจ เพื่อให้สถานศึกษานำไปพัฒนาคุณภาพการศึกษาตามวัตถุประสงค์ต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการ การอาชีวศึกษา, 2555, หน้า 13-14) ให้ดำเนินการดังนี้

1. ให้สถานศึกษาจัดทำใบสำคัญรับเงิน ระบุชื่อผู้รับเงิน พร้อมหลักฐานเลขบัตร ประจำตัวประชาชน และใบบริจาคเงิน โดยให้ผู้บริจาคมือชื่อเป็นหลักฐาน

2. ให้สถานศึกษาจัดทำหลักฐานการจ่ายเงิน เพื่อเป็นหลักฐานของสถานศึกษา และเพื่อแสดงว่าสถานศึกษาได้จ่ายเงินงบประมาณถึงมือผู้รับตามนโยบายของรัฐบาลถูกต้องแล้ว รวมทั้งเพื่อการตรวจสอบ กำกับ ติดตามการปฏิบัติงาน ของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

3. ให้เจ้าหน้าที่การเงินออกไปเสิร์ฟรับเงินให้กับผู้ปกครองหรือนักเรียน ที่แจ้ง ความประสงค์บริจาคเงินที่ได้รับสิทธิทุกคน ทันที โดยระบุวัตถุประสงค์ของการบริจาคลงใน ใบเสิร์ฟรับเงินให้ชัดเจน

4. ให้สถานศึกษาจัดทำใบประกาศเกียรติคุณให้แก่ผู้ปกครองหรือนักเรียนที่บริจาค เงิน ต่อไป

5. สถานศึกษาสรุปรายงานการบริจาคให้สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ทราบ

การติดตาม ควบคุม และกำกับ

การติดตาม ควบคุม และกำกับการดำเนินงานตามโครงการเรียนฟรี 15 ปี (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา, 2555, หน้า 14) ดำเนินการดังนี้

1. ให้สถานศึกษาพัฒนาระบบการควบคุมภายในสถานศึกษา โดยกำหนดให้สถานศึกษาตั้งคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย ประกอบด้วย ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ประกอบการ ผู้แทนชุมชน และผู้แทนนักเรียน อย่างน้อยผู้แทนฝ่ายละ 3 คน เพื่อดำเนินงานตามโครงการ นอกจากนี้ยังกำหนดให้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือ ดูแล สนับสนุนและแก้ปัญหา

2. ให้ประธานอาชีวศึกษาจังหวัด จัดตั้งคณะกรรมการประสานงาน ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานภายในเขตอาชีวศึกษาจังหวัดที่รับผิดชอบ พร้อมทั้งสอดส่องดูแลช่วยเหลือเกื้อกูลเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา จัดตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลขั้นตอนการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานเรียนฟรี เรียนดี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ โดยกำกับ ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษาและอาชีวศึกษาจังหวัดอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การดำเนินนโยบายสู่การปฏิบัติอย่างตรงเป้าหมาย

4. สถานศึกษาที่ดำเนินการได้บรรลุวัตถุประสงค์แล้ว สามารถนำเงินเหลือจ่ายไปเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตามเป้าหมายที่กำหนดตามที่ได้รับการจัดสรรได้ ทั้งนี้ให้สถานศึกษาทำรายงานรายการเงินเหลือจ่ายทุกรายการให้สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และขออนุมัติสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา กรณีที่ประสงค์จะนำเงินเหลือจ่ายไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตามเป้าหมายต่อไป ยกเว้น กรณีที่ไม่มีจำนวนนักเรียนตามเป้าหมาย สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจะดำเนินการโอนเงินจำนวนนั้นกลับคืน²

5. สถานศึกษาที่มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ให้จัดทำรายงานหรือขอคำปรึกษาต่อผู้บริหารระดับสูงหรือตามที่เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษาเห็นสมควรต่อไป

จากแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ข้างต้นประกอบกับการทบทวนตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของนักวิชาการหลายท่านดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่ามีหลายปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติ นอกจากปัจจัยด้านนโยบายแล้ว ยังมีปัจจัยด้านคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ นั่นก็คือ สถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา อันประกอบด้วย โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี ระบบการบริหารจัดการ เข้ามาเกี่ยวข้อง เนื่องจากการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัตินั้นจะต้องใช้ระยะเวลานานและเป็นการดำเนินงาน

² รายละเอียดตามสำเนาหนังสือสำนักงบประมาณ ที่ นร. 0712/16497 ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2552

ที่มีต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยบุคลากรผู้ปฏิบัติงานจะต้องใช้วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี ในการทำงาน และต้องมีระบบการบริหารจัดการที่ดีด้วย เนื่องจากต้องประสานงานกับหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน สำนักงานประมาณ ภาค 4 ฝ่าย เป็นต้น ทั้งนี้โครงสร้างองค์กรก็ส่งผลต่อการบริหารจัดการ หากองค์กรมีโครงสร้างองค์กรที่ซับซ้อนอาจทำให้การทำงานมีความล่าช้า และที่จะขาดไม่ได้เลยก็คืองบประมาณ ในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน ระบบการเบิกจ่ายงบประมาณต้องมีความเหมาะสมไม่ล่าช้าจนเกินไป ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่าปัจจัยด้านคุณลักษณะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการน่านโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษาหรือไม่และส่งผลในระดับใด

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้สถานศึกษาที่น่านโยบายไปปฏิบัติจะมีความพร้อมในด้าน ปัจจัยด้านนโยบาย และปัจจัยด้านคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ มากเพียงใด แต่ก็ไม้อาจจะยืนยันความสำเร็จของการน่านโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติได้ ถ้าขาดปัจจัยสนับสนุน ซึ่งในที่นี้ประกอบด้วย ความร่วมมือของบุคลากรระหว่างสถานศึกษาเอกชนกับองค์กรภาครัฐ เนื่องจากการวางแผนงบประมาณ และการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน รวมถึงการเบิกจ่ายงบประมาณ ของสถานศึกษาเอกชน จำเป็นจะต้องประสานงานกับองค์กรของรัฐ ดังนั้น ความร่วมมือของบุคลากรจากทั้งสองหน่วยงานจึงถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่ควรมี เพราะหากบุคลากรมีความร่วมมือกันอย่างดีก็จะส่งผลต่อการขับเคลื่อนงานตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งนี้ผู้บริหารจำเป็นต้องทำความเข้าใจและสร้างทัศนคติที่ดีแก่บุคลากรในหน่วยงาน เพราะถ้าบุคลากรในหน่วยงานมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายก็จะส่งผลให้นโยบายนั้นดำเนินงานไปได้ด้วยความเรียบร้อย ทั้งนี้ถึงแม้ว่าจะมีความพร้อมในทุกๆ ด้านแล้ว แต่ถ้าหากสภาพแวดล้อม เช่น สภาพเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง ของประเทศอยู่ในสภาวะการณ์ที่ไม่สงบ อาจส่งผลให้การน่านโยบายไปปฏิบัติต้องชะงักหรืออาจจะล้มเหลวได้ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาว่าปัจจัยสนับสนุนที่ได้กล่าวถึงนั้นส่งผลต่อความสำเร็จของการน่านโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติจริงหรือไม่ และส่งผลในระดับใด

ข้อมูลเกี่ยวกับสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา

ภูมิหลังของการศึกษาเอกชน

จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเอกชนในประเทศไทย เชื่อว่าการศึกษาประเภทนี้ได้ดำเนินการมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาแล้ว โดยเริ่มในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช (พ.ศ. 2199 ถึง พ.ศ. 2231) จดหมายเหตุของมองซิเออซานิเยร์กล่าวว่า เจ้าพระยาวิชาเขนทร์ได้ทรงสร้างโรงเรียนราษฎรไว้หลายโรงเรียนและจากจดหมายเหตุของบาทหลวงเดอซัวลี

ซึ่งเข้ามาอยู่ในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2228 ได้กล่าวถึงโรงเรียนราษฎร์ 3 โรง คือ โรงเรียนศรีอยุธยา โรงเรียนนวมัสแพนด และโรงเรียนสามเณร (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน, ออนไลน์, 2555)

ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ผู้ที่บุกเบิกการก่อตั้งโรงเรียนราษฎร์ไม่ใช่คนไทย แต่เป็นมิชชันนารีซึ่งเดินทางเข้ามาเผยแพร่ศาสนาในประเทศไทย โรงเรียนราษฎร์ซึ่งได้รับการจัดตั้งและสนับสนุนโดยมิชชันนารี ได้แก่ โรงเรียนของนามัททูน (Mrs. Mattoon) มิชชันนารีชาวอเมริกัน จึงเปิดสอนในปี พ.ศ. 2395 ซึ่งถือเป็นโรงเรียนราษฎร์แห่งแรกในสมัยนั้น โรงเรียนคริสเตียนไฮสกูล (The Christian High School) ปัจจุบันคือ โรงเรียนกรุงเทพคริสเตียนวิทยาลัย ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2431 เปิดสอนเฉพาะเด็กผู้ชาย สำหรับโรงเรียนกุลสตรีวังหลัง (Kunsatree Wang Lang School) ปัจจุบันคือ โรงเรียนวัฒนาวิทยาลัย เปิดสอนเฉพาะเด็กผู้หญิง ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2417 และโรงเรียนไทย – ฝรั่งเศส (Thai Farang School) ปัจจุบันคือ โรงเรียนอัสสัมชัญ (Assumption School) ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2420

โรงเรียนราษฎร์ทั้ง 3 แห่งดังกล่าว ในระยะเริ่มแรกดำเนินงานเป็นเอกเทศ มิได้ถูกควบคุมโดยหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด จนกระทั่งปี พ.ศ. 2448 กระทรวงศึกษาธิการ (กระทรวงธรรมการ) จึงเข้ามามีบทบาทในการดูแลโรงเรียนราษฎร์ทั้ง 3 แห่ง และในช่วงระยะเวลาที่โรงเรียนราษฎร์ซึ่งมีคนไทยเป็นเจ้าของก็ได้รับการจัดตั้งขึ้นชื่อโรงเรียนบำรุงวิทยา (Bamrung Wittaya School) และลงทะเบียนขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการเช่นเดียวกัน

การศึกษาเอกชนของประเทศขยายตัวมากขึ้นในปี พ.ศ. 2461 รัฐบาลจึงได้ประกาศพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนครั้งแรก โดยมีจุดประสงค์เพื่อจะตรวจนิเทศโรงเรียนเอกชนทั่วราชอาณาจักร และเพื่อปรับปรุงแก้ไข กฎ และระเบียบโรงเรียนเอกชน

ในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลจึงได้ประกาศพระราชบัญญัติกระทรวงศึกษาธิการขึ้น โดยจัดตั้งกองโรงเรียนราษฎร์ สังกัดกรมวิสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อควบคุมดูแลโรงเรียนราษฎร์ทั้งหมด

การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา การจัดการศึกษาของเอกชนที่ดำเนินควบคู่มากับการจัดการศึกษาของรัฐบาล และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลและช่วยเหลือส่งเสริมของกองโรงเรียนราษฎร์ กรมวิสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการนั้น มีการขยายตัวอย่างกว้างขวาง จึงทำให้กองโรงเรียนราษฎร์ไม่สามารถบริหารงานได้รวดเร็วทันความต้องการของประชาชน สยามคครูโรงเรียนราษฎร์แห่งประเทศไทย จึงเสนอความเห็นว่าการโรงเรียนราษฎร์ควรได้รับการยกวิทยฐานะเป็นกรมโรงเรียนราษฎร์หรือกรมการศึกษาเอกชน เพื่อเพิ่มอำนาจในการส่งเสริมและช่วยเหลือโรงเรียนเอกชน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารการศึกษามากขึ้น และเป็นการส่งเสริมกำลังใจให้เอกชนจัดการศึกษาได้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน, ออนไลน์, 2555)



ภาพประกอบที่ 11 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สช.)

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (ออนไลน์, 2555)

ความต้องการของสมาคมครู โรงเรียนราษฎร์แห่งประเทศไทยนอกจากจะสอดคล้องกับความต้องการของ นายเกรียง เอี่ยมสกุล (อดีตหัวหน้ากองโรงเรียนราษฎร์คนแรก) ที่จะแยกโรงเรียนเอกชนออกจากกรมวิสามัญ ให้มีหน่วยบริหารของตัวเองแล้ว ยังสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในเวลานั้นที่ต้องการปรับปรุงระบบราชการ ดังนั้น สภาการศึกษาแห่งชาติจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงโรงเรียนราษฎร์ขึ้นเพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือกระทรวงศึกษาธิการและโรงเรียนเอกชน เพื่อปรับปรุงคุณภาพทางการศึกษาทั้งด้านวิชาการ และด้านบริการ คณะกรรมการนี้ประกอบด้วย ดร.ธำรง บัวศรี เป็นประธานกรรมการ นายพนอม แก้วกำเนิด ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองโรงเรียนราษฎร์ในขณะนั้น จึงได้มอบแผนงานกรมโรงเรียนราษฎร์เพื่อเสนอกระทรวงศึกษาธิการ และผลปรากฏว่ากองโรงเรียนราษฎร์ได้รับการปรับปรุงเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน โดยใช้ชื่อย่อว่า สช. มีฐานะเทียบเท่ากรมหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2515 ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 217 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 โดยโอนอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของกรมวิสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกองโรงเรียนราษฎร์ แล โอนงานวิทยาลัยเอกชน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชนคนแรก คือ ดร.ธำรง บัวศรี

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน, ออนไลน์, 2555) ดังนี้

1. เป็นหน่วยงานในการส่งเสริมและประสานงานการศึกษาเอกชนและดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาเอกชน

2. เสนอนโยบายยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาการศึกษาเอกชน กำหนดกฎ ระเบียบ และเกณฑ์มาตรฐานกลางในการจัดการศึกษาเอกชน รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ การประกันคุณภาพ การวิจัยและพัฒนาเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษาเอกชน

3. ดำเนินการเกี่ยวกับกองทุนทางการศึกษาเอกชน การอุดหนุนการศึกษาเอกชน การคุ้มครองการทำงาน สิทธิประโยชน์ของครู บุคลากรทางการศึกษา และผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาเอกชน

4. เป็นศูนย์ส่งเสริมสนับสนุนข้อมูลและทะเบียนกลางทางการศึกษาเอกชน ตลอดจนติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาเอกชน

5. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

อำนาจหน้าที่

สำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน, ออนไลน์, 2555) ดังต่อไปนี้

1. เสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาการศึกษาเอกชนต่อคณะกรรมการ
2. ส่งเสริม สนับสนุนด้านวิชาการ การประกันคุณภาพ การวิจัยและพัฒนาเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา

3. รับผิดชอบการดำเนินงานเกี่ยวกับกองทุน

4. ดำเนินการจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาเอกชนตามมาตรการที่คณะกรรมการกำหนดมาตรา 13(4)

5. เป็นศูนย์ส่งเสริมสนับสนุนข้อมูล และทะเบียนกลางทางการศึกษาเอกชน ตลอดจนติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาเอกชน

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

วิสัยทัศน์

สำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน จะเป็นองค์กรที่มีศักยภาพสูง ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเอกชน (OPEC will be a high performance organization of private education development)

พันธกิจ

1. ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเอกชนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง
 2. พัฒนาระบบบริหารจัดการและบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนโดยใช้หลักธรรมาภิบาล
 3. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคล หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาการศึกษาเอกชน
 4. สนับสนุนการจัดการศึกษาเอกชนในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้
- การบริหารโรงเรียนเอกชน**

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2541, หน้า 1-5) ให้แนวคิดการบริหารโรงเรียนเอกชนไว้ดังนี้

1. การที่ผู้บริหารใช้วิธีการต่างๆ จัดสรรทรัพยากรซึ่งได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่หลักสูตรกำหนด ผลผลิตที่ได้จากการบริหารโรงเรียนคือ ประสิทธิภาพของนักเรียนที่มีคุณสมบัติพึงประสงค์ของสังคม
2. การบริหารโรงเรียนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหลักสูตรนั้น ผู้บริหารจะต้องจัดการโรงเรียนให้ครอบคลุมหลัก อันได้แก่ งานวิชาการ และงานสนับสนุน อันได้แก่ งานบุคคล งานกิจการนักเรียน งานธุรการและงานการเงิน งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ซึ่งจะต้องดำเนินงานทั้งหมดให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน
3. ผู้บริหารควรจัดสัดส่วนเกี่ยวกับเวลาในการบริหารงาน โรงเรียนแต่ละงานให้เหมาะสม
4. ผู้บริหารมีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติการสอน การวางแผน การควบคุม กำกับ ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงาน และดำเนินงานทุกอย่างตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน กฎกระทรวง และระเบียบที่เกี่ยวข้อง
5. ผู้บริหาร โรงเรียนจำเป็นจะต้องเป็นผู้มีความรู้ ทักษะในด้านเทคนิคต่างๆ และทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ เพื่อช่วยให้การบริหารงานโรงเรียนบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

คณะกรรมการการศึกษาเอกชน ได้กำหนดแนวทางในการบริหารงานโรงเรียนเอกชนให้มีประสิทธิภาพไว้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, 2541, หน้า 8)

1. การบริหารงานโรงเรียนทุกงานจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนกระบวนการบริหารอย่างน้อย 4 ขั้นตอน ได้แก่

1.1 การศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการ

1.2 การวางแผน

1.3 การปฏิบัติตามแผน

1.4 การติดตามประเมินผล

2. ยึดเป้าหมายหลักของการบริหารโรงเรียนที่กำหนดไว้ คือ การปฏิบัติงานทุกงานของโรงเรียนให้บรรลุจุดหมายของหลักสูตร และสร้างนักเรียนที่มีคุณภาพอันพึงประสงค์ของสังคม

3. บริหารจัดการบุคลากรในโรงเรียนให้เป็นประโยชน์มากที่สุด และควรให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานด้านต่างๆ โดยเปิดโอกาสให้เสนอความคิดเห็น และร่วมรับผิดชอบในการปฏิบัติงานต่างๆ ของโรงเรียน

4. ควบคุม กำกับ ดูแล ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ

จากข้อมูลข้างต้น การบริหารงานโรงเรียนเอกชน มีภารกิจหลายอย่างที่จะต้องดำเนินการ ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านการสนับสนุนงานวิชาการ ด้านการบริหารงานทั่วไป รวมถึงการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอาศัยการบริหารจัดการที่ดีของผู้บริหารสถานศึกษาและความร่วมมือจากบุคลากรทุกฝ่าย เพื่อให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

บทบาทของโรงเรียนเอกชน

โรงเรียนเอกชนเป็นอีกทางเลือกหนึ่งทางการศึกษาของประชาชนซึ่งมีความสำคัญในการช่วยพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้แก่ประชาชนในสังคมไทย โดยสามารถแบ่งบทบาทของโรงเรียนเอกชนได้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน, ออนไลน์, 2555)

1. แบ่งเบาภาระของรัฐ

โรงเรียนเอกชนสามารถแบ่งเบาภาระของรัฐในเรื่องการจัดการศึกษาให้เยาวชนซึ่งมีทั้งการศึกษาในระบบโรงเรียนและการศึกษานอกระบบโรงเรียน ทำให้รัฐสามารถประหยัดเงินงบประมาณในการลงทุนด้านการศึกษาได้เป็นจำนวนมาก

2. เป็นโรงเรียนใกล้บ้าน

โรงเรียนเอกชนส่วนมากเป็นโรงเรียนที่อยู่ในแหล่งชุมชนเกือบทุกชุมชน ถือว่าเป็นโรงเรียนใกล้บ้าน และหรือมีกิจกรรมที่สะดวก จึงสามารถดึงดูดความสนใจของนักเรียนและผู้ปกครอง ในเรื่องความสะดวกสบายและการประหยัดเวลา รวมทั้งค่าพาหนะในการเดินทางไป-กลับ ของนักเรียน

3. ให้บริการเด่นเป็นพิเศษ

โรงเรียนเอกชนสามารถให้บริการที่มีลักษณะเด่นเป็นพิเศษสนองความต้องการของกลุ่มคนได้เป็นอย่างดี เช่น อาหารกลางวัน พาหนะรถรับ-ส่ง หอพัก และสามารถจัดหลักสูตรพิเศษทั้งในเรื่องการฝึกอบรม ด้านคุณธรรม ด้านคุณธรรม จรรยาบรรณ การฝึกทักษะทางภาษาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ดนตรี กีฬา และอื่น ๆ

4. ช่วยให้เกิดการแข่งขันด้านคุณภาพการศึกษา

โรงเรียนเอกชนสามารถส่งเสริมเสรีภาพด้านการศึกษา คือ ช่วยให้ผู้ปกครองและนักเรียนมีโอกาสในการเลือกสถานศึกษามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะโรงเรียนเอกชนที่ดี มีคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาสูงจะเป็นคู่แข่งกับโรงเรียนของรัฐ จึงเป็นการกระตุ้นให้มีการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาสูงขึ้น และยังเป็นการจัดหรือลดการผูกขาดในการจัดการศึกษา

5. มีการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว

โรงเรียนเอกชนมีการบริหารจัดการที่มีอิสระ โดยบริหารอย่างระบบธุรกิจซึ่งคล่องตัวมากกว่าระบบราชการ จึงสามารถลดขั้นตอนและระเบียบวิธีการในการสั่งการ บังคับบัญชา สามารถตัดสินใจปรับปรุง เปลี่ยนแปลงการบริหารงานด้านต่าง ๆ ตลอดจนบุคลากรและทรัพยากรอื่น ๆ ที่เอื้อประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาได้อย่างเต็มที่ ทำให้ประหยัดเวลา งบประมาณ และกำลังคน ซึ่งเป็นปัจจัยหลักของการบริหารที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีความคล่องตัวในการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ดำเนินกิจการ โดยไม่มีข้อจำกัดทางด้านระเบียบข้อบังคับเหมือนโรงเรียนภาครัฐ ทำให้สามารถปรับเปลี่ยนและเลือกใช้วัสดุอุปกรณ์การศึกษาที่ทันสมัยและสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ได้อย่างรวดเร็วและทันเหตุการณ์

6. พัฒนาคุณภาพผู้เรียน

โรงเรียนเอกชนสามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีคุณภาพทัดเทียมกับโรงเรียนของรัฐ โดยพิจารณาได้จากคะแนนผลการทดสอบระดับชาติ (O-NET) ของนักเรียนโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษา และจากคะแนนการทดสอบมาตรฐานอาชีวศึกษา (V-NET) ของนักเรียนโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษา

จะเห็นได้ว่าโรงเรียนเอกชนสามารถแบ่งเบาภาระของของรัฐในเรื่องการจัดการศึกษาให้เยาวชน ด้วยรูปแบบการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวจึงทำให้การบริการมีลักษณะเด่นเป็นพิเศษสนองความต้องการของกลุ่มคนได้เป็นอย่างดี ทำให้เกิดการแข่งขันด้านคุณภาพการศึกษาซึ่งเป็นประโยชน์แก่ผู้เรียน และยังเป็นแหล่งผลิตบุคลากรที่มีคุณภาพทั้งทางด้านสายสามัญและสายอาชีพออกสู่ตลาดแรงงาน

ประเภทของโรงเรียนเอกชน

โรงเรียนเอกชน หมายถึง สถานศึกษาเอกชนที่จัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนในระบบ หรือโรงเรียนนอกระบบ ที่มีไว้เป็นสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษา เอกชนจำแนกได้ (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน, ออนไลน์, 2555) ดังนี้

1. **โรงเรียนในระบบ** หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยกำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและการประเมิน ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จ การศึกษาที่แน่นอนแบ่งเป็น 3 ประเภท

1.1 ประเภทสามัญศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรของ กระทรวงศึกษาธิการในระดับต่าง ๆ ได้แก่ ระดับก่อนประถมศึกษา (เตรียมอนุบาล อนุบาล) ระดับ ประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา (มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย)

1.2 ประเภทอาชีวศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรของ กระทรวงศึกษาธิการ หรือหลักสูตรที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการในระดับต่าง ๆ ได้แก่ ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.)

ทั้งนี้ โรงเรียนประเภทสามัญศึกษาและอาชีวศึกษา ให้อ้างถึงโรงเรียนที่จัดการ เรียนการสอนในลักษณะโรงเรียนการกุศล โรงเรียนการศึกษาพิเศษ หรือโรงเรียนการศึกษา สงเคราะห์

1.3 ประเภทนานาชาติ หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยใช้หลักสูตร ต่างประเทศหรือหลักสูตรต่างประเทศที่ปรับรายละเอียดเนื้อหาวิชาใหม่หรือหลักสูตรที่จัดทำ ขึ้นเองที่ไม่ใช่หลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ และใช้ภาษาเป็นสื่อในการเรียนการสอนให้กับ นักเรียน โดยไม่จำกัดเชื้อชาติ ศาสนา และไม่ขัดต่อศีลธรรมและความมั่นคงของประเทศ

2. **โรงเรียนนอกระบบ** หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยมีความยืดหยุ่นในการ กำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา แบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ประเภทสอนศาสนา ประเภทศิลปะและกีฬา ประเภทวิชาชีพ ประเภทกวดวิชา ประเภทสร้างเสริมทักษะชีวิต

นอกจากนี้โรงเรียนนอกระบบยังรวมถึง สถาบันศึกษาปอเนาะ ซึ่งเป็นปอเนาะที่ได้รับการ จดทะเบียนอนุญาตให้จัดตั้งเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม กำหนดสอนเฉพาะศาสนา อิสลาม การจัดการเรียนการสอนเป็นการเรียนรู้ด้วยตนเอง ไม่มีหลักสูตรเป็นลายลักษณ์อักษร เป็น การอ่านอรรถอธิบายคัมภีร์อัลกุรอาน และวิชาภาษาอาหรับ ไม่มีระบบชั้นเรียนไม่กำหนดชั้นเรียนที่แน่นอน จะใช้เวลาเรียนเท่าใดก็ได้ขึ้นอยู่กับศักยภาพของผู้เรียนและการประเมินของ โต๊ะครู ปัจจุบันรัฐบาลได้ส่งเสริมสถาบัน ศึกษาปอเนาะเหล่านี้ เป็นสถาบันสังคมเพื่อการเรียนการสอน ตามหลักสูตรศาสนาอิสลาม ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตตามวัฒนธรรมอิสลามและความต้องการของ ชุมชน และรวมถึงศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา) ซึ่งเป็นสถานที่อบรมเด็กเล็กอยู่กับ

มัสยิด เปิดสอนวันเสาร์-อาทิตย์ หรือช่วงเย็นของวันธรรมดา (ยกเว้นวันศุกร์ ซึ่งเป็นวันหยุดศาสนาอิสลาม) การจัดการเรียนการสอนใช้หลักสูตรอิสลามฟิรฎูอีน ประจำมัสยิด พ.ศ.2548 ภาษาส่วนใหญ่ใช้ภาษาท้องถิ่นและมลายูกลาง

จากข้อมูลข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการศึกษาและสะท้อนให้เห็นถึงโอกาสและทางเลือกในการศึกษาของเยาวชนไทย ที่มีโอกาสเลือกศึกษาในโรงเรียนที่ตนเองมีความถนัดหรือมีความชื่นชอบในด้านนั้นๆ ได้อย่างอิสระ ซึ่งสถานศึกษาทุกแห่งจะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งจะต้องได้รับมาตรฐานด้านการศึกษา และอยู่ภายใต้การควบคุมจากกระทรวงศึกษาธิการ และนอกจากนี้เยาวชนไทยทุกคนที่ศึกษาในสถานศึกษาแต่ละแห่งยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างเท่าเทียมกัน เช่น การได้รับการสนับสนุนงบประมาณตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ซึ่งครอบคลุมทั้งสถานศึกษาของภาครัฐ และสถานศึกษาของภาคเอกชน ซึ่งรวมถึงประเภทอาชีวศึกษาด้วย

แนวโน้มและทิศทางของสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา

การอาชีวศึกษาเป็นการจัดการศึกษาที่กำลังมีความสำคัญต่อประเทศอย่างมาก เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาและแข่งขันอยู่ในเวทีโลก โดยการพัฒนากำลังคนสายอาชีพก็เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างมากของการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การจัดการอาชีวศึกษาในแต่ละประเทศ อาศัยบุคลากรและทรัพยากรไม่เหมือนกัน บางประเทศอาจใช้การอาชีวศึกษาของภาครัฐเป็นหลัก บางประเทศอาจให้ความสำคัญกับการอาชีวศึกษาภาคเอกชนมากกว่า ประเทศไทยมีประวัติความเป็นมาในการที่ภาคเอกชนเคยจัดการศึกษาก่อนข้างมาก ซึ่งภาคเอกชนมีความต่อเนื่องและเสมอต้นเสมอปลายในเรื่องของการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ สามารถนำมาเป็นต้นแบบของการจัดการศึกษาให้กับสังคมทั่วไปได้เป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของบุคลากร ทรัพยากรอื่นๆ อาคารสถานที่ เครื่องไม้เครื่องมือ และที่สำคัญที่สุดคือ บุคลากรที่มีความรู้ มีประสบการณ์อยู่ในภาคเอกชนจำนวนมาก ดังนั้น การจะทำให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศ จะต้องส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้น ปัจจุบันการพัฒนาของประเทศต่างๆ ก็มีการแข่งขันและปรับตัวกันมากขึ้น การอุตสาหกรรมหรือการผลิตที่ทำรายได้ให้กับประเทศที่มีศักยภาพสูงก็เปลี่ยนไป จากที่เคยใช้แรงงานที่ไม่ต้องมีฝีมือมาก กลายเป็นว่าต้องมีเทคโนโลยีที่สูงขึ้น กำลังคนที่ต้องการก็เปลี่ยนไปอีก เพราะฉะนั้น ความต้องการในแง่นี้ก็ต่อมามีรายละเอียดมากขึ้น การอาชีวศึกษาจะมีความสำคัญตรงนี้ คือ จะผลิตคนให้ตรงกับความต้องการของประเทศอย่างไร และต้องมีคุณภาพด้วย เพราะการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันต้องการคนที่มีคุณภาพ โดยในปัจจุบันได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการจัดการศึกษาแบบทวิภาคี คือให้วิทยาลัยร่วมกับสถานประกอบการในการจัดการศึกษา ซึ่งมีทั้งแบบที่ทำอย่างเข้มข้นตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ หรือร่วมกันเพียงบางส่วน เช่น การส่งคนไปอบรมเป็นการยกระดับความร่วมมือในการจัดการศึกษาแบบระบบทวิภาคีให้ครอบคลุมตลอดกระบวนการ โดยเริ่มตั้งแต่ต้นว่าต้องการกำลังคนแบบไหน อุตสาหกรรมประเภทใดต้องการกำลังคนมากน้อย

อย่างไร และควรจะมีผู้ที่มีความรู้ในเรื่องการกำหนดคุณลักษณะของคนที่ต้องการผลิต การทำหลักสูตรร่วมกัน และรู้ว่าในหลักสูตรนั้นต้องสอนอะไรบ้าง หรือมีการฝึกอบรมอะไรบ้างในสถานประกอบการ และควรจะมีค่าจ้างหรือเงินเดือนประมาณเท่าไร กระบวนการเหล่านี้จะนำไปสู่การมีงานทำหางานง่ายขึ้น มั่นคงขึ้นและมีเงินเดือนสูงขึ้น คำว่า “จบ ปวช. ปวส. สามารถมีเงินเดือน รายได้สูงกว่าผู้จบปริญญาตรีทั่วไป” ขณะนี้เกิดขึ้นแล้ว และวิทยาลัยของเอกชนก็มีการทำเป็นตัวอย่างแล้ว ระบบนี้จะเป็นระบบที่มาสับสนุนและส่งเสริมให้การอาชีวศึกษาเป็นการศึกษาประเภทที่ผู้เรียนเรียนจบแล้วมีงานทำมั่นคง มีรายได้สูง ในส่วนของความร่วมมือกับต่างประเทศ ขณะนี้ได้มีการหารือกับทางสถานทูตและรัฐมนตรีไปบ้างแล้วประมาณ 4-5 ประเทศ คือ เยอรมัน สิงคโปร์ ฝรั่งเศส จีน และญี่ปุ่น และจะมีเพิ่มอีกในอนาคต โดยจะให้มีการดำเนินการร่วมกัน ซึ่งใช้มาตรฐานหรือให้พัฒนาใกล้เคียงกับของประเทศเหล่านั้นมากขึ้น โดยหาโมเดลที่จะร่วมมือกันในการกำหนดหลักสูตรและทำเป็นโครงการนำร่องร่วมกัน ประเทศเหล่านี้มีความสำเร็จในเรื่องอาชีวศึกษาและมีนักลงทุนอยู่ในประเทศเราค่อนข้างมาก จึงได้รับประโยชน์ด้วยกันทั้งสองฝ่าย เรื่องที่จะต้องทำกับต่างประเทศอีกอย่างหนึ่ง คือ สร้างเครือข่ายอาชีวศึกษาอาเซียน ซึ่งบางประเทศมีความสนใจที่จะร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านของไทยในการพัฒนาการอาชีวศึกษา และสนใจให้ไทยเป็นตัวกลางเพื่อเชื่อมโยงไปยังประเทศเหล่านั้น เพราะเมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน แรงงานจะมีการเคลื่อนย้ายถ่ายเทกันมากขึ้น การทำให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน การถ่ายโอนหน่วยกิตหรือย้ายที่เรียนได้ในอนาคตจะต้องเกิดขึ้น เพราะฉะนั้นก็จะมีการเตรียมการ ซึ่งขณะนี้เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้เดินทางไปประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศแล้วเพื่อร่วมมือกันอย่างจริงจัง (คุณทศกัณฐ์ พัทธชานนท์ และบัลลังก์ โรหิตเสถียร, ออนไลน์, 2556)

จากข้อมูลข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษาถือได้ว่าเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ผลิตบุคลากรที่มีทักษะด้านวิชาชีพ ซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานในปัจจุบัน และมีแนวโน้มว่าความต้องการบุคลากรกลุ่มนี้จะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้นในปัจจุบันจึงมีการจัดตั้งสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษาขึ้นมาเป็นจำนวนมาก มีจำนวนทั้งสิ้น จำนวน 431 แห่ง (สมาคมวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย, ออนไลน์, 2555) โดยเปิดการเรียนการสอนในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ด้วย แต่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาเฉพาะสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา ที่มีการเปิดสอนในระดับ ปวช. ทั่วประเทศ ที่ได้รับการสนับสนุนเงินงบประมาณตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี เนื่องจากที่ผ่านมามีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการน่านโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติในสถานศึกษาหลายเรื่อง แต่ส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่การประเมินผลนโยบายซึ่งเป็นการหาคำตอบว่าผลที่เกิดขึ้นจากการน่านโยบายปฏิบัติคืออะไร และมุ่งศึกษาในสถานศึกษาของรัฐบาลมากกว่าสถานศึกษาเอกชน แต่ยังไม่มีการศึกษาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลให้การน่านโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะการน่านโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน

ประเภทอาชีวศึกษา ทั้งๆ ที่สถานศึกษาของภาคเอกชน โดยเฉพาะสถาบันอาชีวศึกษาเป็นสถาบันการศึกษาที่มีบทบาทสำคัญในการผลิตแรงงานที่มีทักษะด้านอาชีพในระดับการศึกษาที่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี ซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานในปัจจุบันและในอนาคตโดยเฉพาะเมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน มีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศสูงขึ้น ผู้ประกอบการธุรกิจหรือผู้จ้างงานก็จะมีความต้องการบุคลากรที่จบสายวิชาชีพมากขึ้น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในประเทศ

นโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ เป็นเรื่องใหม่สำหรับการจัดการศึกษาในประเทศไทยจึงทำให้มีผู้ศึกษาวิจัยไว้ค่อนข้างน้อย ผู้วิจัยได้ค้นคว้าพร้อมทั้งอธิบายได้บ้างดังนี้

กิตติยา เอ็ฟฟานส และ สุนิสา ทดลา (2555) งานวิจัยเรื่อง ปัญหาการจัดการศึกษาตามนโยบายเรียนดี เรียนฟรี 15 ปี พบว่า ปัญหาเชิงโครงสร้าง มีสองประการ คือ 1) ปัญหาในกระบวนการกำหนดนโยบายที่ขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงกับสภาพปัญหาและไม้อาจนานโยบายไปสู่การปฏิบัติได้จริง 2) การกำหนดงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการจำเป็น และการใช้ฐานคิดการกำหนดค่าใช้จ่ายของ โรงเรียนขนาดกลางที่มีค่าใช้จ่ายต่ำที่สุด เมื่อเทียบกับโรงเรียนขนาดอื่นๆ มาเป็นตัวแทนในการจัดสรรงบประมาณกับโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนขนาดใหญ่ และโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ ซึ่งโรงเรียนขนาดแตกต่างกันมีค่าใช้จ่ายแตกต่างกัน ปัญหาเชิงกระบวนการ มีสองประการ คือ 1) การประชาสัมพันธ์ที่ไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจในกลุ่มผู้ปกครอง และ 2) การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ สรุปปัญหาได้ 6 ประการ คือ 1) ปัญหางบประมาณไม่เพียงพอทำให้ไม่เกิดการเรียนฟรีจริงตามชื่อนโยบาย สำหรับ โรงเรียนขนาดใหญ่ และขนาดกลาง ยกเว้นโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ในชนบท 2) ปัญหาความยุ่งยากเกี่ยวเนื่องกับระเบียบการเบิกจ่ายเงินทั้งต่อฝ่ายโรงเรียนและฝ่ายผู้ปกครอง 3) ปัญหาเรื่องคุณภาพของรายการที่รัฐให้ฟรี 4) ปัญหาการระเบียบการเบิกจ่าย 5) ปัญหาการเพิ่มภาระงานธุรการของครู และ 6) ผลกระทบทางลบต่อกระบวนการจัดการเรียนการสอนสำหรับ โรงเรียนขนาดใหญ่ แต่ส่งผลกระทบทางบวกต่อกระบวนการเรียนการสอนสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กในชนบท ปัญหาเชิงผลลัพธ์ มีสองประการ คือ 1) คุณภาพผู้เรียนซึ่งด้วยข้อมูลจากหน่วยงาน/โครงการที่มีความน่าเชื่อถือ ได้แก่ ผลการทดสอบจากสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) และผลการจัดอันดับความสามารถด้านการแข่งขันของประเทศด้านการศึกษาจากสถาบัน (IMD) ให้ผลสอดคล้องกันโดยสรุปได้ว่าหลังใช้นโยบายฯ แล้ว คุณภาพผู้เรียนมีแนวโน้มว่าจะลดต่ำลง ยกเว้นข้อมูลผลการประเมินจากกระทรวงศึกษาธิการที่สวนทาง โดยระบุว่า คุณภาพผู้เรียนน่าจะดีขึ้น 2) ระดับความพึงพอใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้บริหารและครูผู้สอนมีความพึงพอใจที่นโยบายนี้ช่วยลดภาระของผู้ปกครอง แต่ไม่พึงพอใจความยุ่งยากในการ

เบิกจ่าย และความไม่เพียงพอของงบประมาณ กับการเพิ่มภาระงานธุรการให้ครู ส่วนผู้ปกครองไม่พึงพอใจที่นโยบายนี้ฟรีไม่ครบทุกรายการ

สมปอง สุวรรณภุมมา (2554, หน้า 195-224) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชัยภูมิ พบว่า แต่ละปัจจัยมีระดับอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ ดังนี้ 1) สมรรถนะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชัยภูมิ ด้านโครงสร้างองค์กร อยู่ในระดับมาก ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านระบบการบริหารงาน อยู่ในระดับปานกลาง 2) ปัจจัยการสนับสนุนนโยบาย ด้านความร่วมมือของบุคลากรระหว่างสถานศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านทัศนคติของครูและผู้บริหารสถานศึกษา และด้านการพัฒนาบุคลากร อยู่ในระดับปานกลาง 3) สารของนโยบาย ด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย ด้านมาตรฐานของนโยบาย และด้านความสอดคล้องของการปฏิบัติ อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนความสำเร็จในด้านประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อยู่ในระดับปานกลาง โดยข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ บทบาทในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความก้าวหน้าขึ้นทุกปี รองลงมาคือ บทบาทในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นรูปธรรมมากขึ้น และการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จตามความคาดหวังของรัฐบาล ผลการทดสอบสหความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิผลของนโยบายการจัดการศึกษากับปัจจัยที่กำหนด พบว่าประสิทธิผลของนโยบายการศึกษา มีความสัมพันธ์กับมาตรฐานของนโยบาย ความสอดคล้องของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ระบบการบริหาร บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ ความร่วมมือของบุคลากรระหว่างสถานศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาบุคลากร ทัศนคติของครูและผู้บริหารสถานศึกษา โครงสร้างองค์กร ตามลำดับ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชัยภูมิ ได้แก่ มาตรฐานของนโยบาย ความสอดคล้องของการปฏิบัติ ระบบการบริหารงาน ทัศนคติของครูและผู้บริหารสถานศึกษา และการพัฒนาบุคลากร

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต (2552, หน้า 4-37) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง”การสำรวจความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ” มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจการรับรู้ ความเข้าใจ ความคิดเห็น และความพึงพอใจและข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานโครงการ”เรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ” ด้วยการสำรวจกลุ่มบุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครองที่มีบุตรหลานกำลังเรียนและได้รับสิทธิตามนโยบาย นักเรียนที่ได้รับสิทธิ และประชาชนทั่วไปในเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศ เครื่องมือที่ใช้สำรวจคือ แบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์ จำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย คือ กลุ่มบุคลากรทางการศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้อง 1,393 คน กลุ่มผู้ปกครองและประชาชนทั่วไป 1,215 คน และกลุ่มนักเรียน 1,776 คน รวมทั้งสิ้น

5,384 คน พบว่า ความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้ปกครอง ประชาชนทั่วไป และนักเรียนต่างเห็นว่า โครงการนี้เป็นโครงการที่ดีมีประโยชน์เป็นแนวนโยบายที่ควรมีการส่งเสริมสนับสนุนอย่างยิ่ง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองที่มีฐานะยากจนนักเรียนที่ขาดโอกาสและสถานศึกษาที่มีขนาดเล็กและห่างไกลได้รับความช่วยเหลือหรือแบ่งเบาภาระเรื่องค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจตกต่ำ ข้าวของแพงเกินผู้ปกครองที่มีฐานะยากจนจะสามารถใช้จ่ายได้และผู้ปกครองเห็นว่าโครงการดังกล่าว สามารถช่วยเหลือเรื่องค่าใช้จ่ายได้เพียงบางส่วน แต่ก็ยังเห็นว่า หากโครงการนี้ได้รับการพัฒนาและปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผลประโยชน์จากโครงการนี้ทำให้เด็กและผู้ปกครองจะได้รับอย่างเต็มที่ ส่วนวิธีการดำเนินงานกระบวนการตรวจสอบต้องมีความชัดเจน โปร่งใส ตรวจสอบได้ และทุกขั้นตอนของการดำเนินงานสามารถปิดช่องโหว่ของการทุจริตคอร์รัปชันระหว่างผู้บริหารสถานศึกษา ผู้ประกอบการ และร้านค้าที่จะได้รับผลประโยชน์ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมจะทำให้โครงการนี้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่วนการปฏิบัติงานของบุคลากรทางการศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้บริหารสถานศึกษา เห็นว่าเป็นการเพิ่มภาระงานของผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่อยู่บ้าง เพราะเป็นโครงการใหม่ที่เพิ่มเติมปฏิบัติต้องทำความเข้าใจและต้องรับมือกับผู้ปกครองจำนวนมากที่ยังไม่เข้าใจในโครงการ ต้องป้องกันปัญหาการทุจริต โดยมีการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสาร การดำเนินงานไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดรวมทั้งการจัดเก็บเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่มีจำนวนมาก และที่สำคัญหากจำนวนเงินงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานอาจต้องชี้แจงกับผู้ปกครอง และต้องทำความเข้าใจเพิ่มเติม สถานศึกษาหรือเขตพื้นที่จำเป็นต้องเสียงบประมาณในการประชุมชี้แจงมากขึ้น ทั้งนี้ความล่าช้าในขั้นตอนการเบิกจ่ายทำให้การปฏิบัติงานค่อนข้างมีปัญหา อย่างไรก็ตามทุกฝ่ายเห็นว่าหากมีการปรับปรุงระบบการปฏิบัติงานและแก้ไขข้อบกพร่องในการดำเนินงานตั้งแต่นี้ ในเวลาต่อไปจะต้องให้ระบบการดำเนินงานง่ายและสะดวกมากยิ่งขึ้น ส่วนความพึงพอใจต่อการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพพบว่า ทุกกลุ่มมีความพึงพอใจต่อการดำเนินโครงการมาก โดยเฉพาะนักเรียน เพราะสามารถช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายให้กับผู้ปกครองได้ ขณะที่นักเรียนมีความพอใจปานกลางต่อการดูแลรักษาหนังสือเรียนที่ได้รับตามข้อกำหนดของโครงการฯ ซึ่งจะเห็นว่า นักเรียนส่วนใหญ่อาจจะยังขาดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับข้อปฏิบัติของการใช้หนังสือเรียนหรือการยืมหนังสือเรียน ส่วนผู้ปกครองมีความพึงพอใจต่อความสะดวกในการรับเงินค่าชุดนักเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียนมากที่สุด ส่วนความพึงพอใจต่อความครบถ้วนของหนังสือเรียนที่ใช้ระบบยืมผู้ปกครองมีความพึงพอใจน้อยที่สุด

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2547) โดยกล้า ทองขาว ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ยุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ” มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการนำแผนสู่การปฏิบัติ เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการนำแผนสู่การปฏิบัติ เพื่อวิเคราะห์และพัฒนา ตัวแบบความสำเร็จ

ของการนำแผนสู่การปฏิบัติ และเพื่อเสนอแนะยุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ การวิจัยนี้เป็นการวิเคราะห์และสังเคราะห์วรรณกรรมและความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ นักปฏิบัติการวิชาชีพ การจัดทำแผน นักปฏิบัติการนำแผนสู่การปฏิบัติ ประชาชน ผู้แทนองค์กรส่วนท้องถิ่น องค์กรกปรชชคมและผู้แทนองค์กรเอกชนที่สนใจการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ผลการวิจัยพบว่า ยุทธศาสตร์หรือแผนกลยุทธ์การนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ มีดังนี้ 1) การสร้างความเข้าใจร่วมกันด้วยความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง 2) การกำหนดกรอบภารกิจ และการมอบหมายงานองค์กรในเครือข่ายโครงสร้างในการบริหารแผนชัดเจน 3) การสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติให้มีสมรรถนะเข้มแข็ง 4) การมีระบบการกำกับ ตรวจสอบ และประเมินผลเป็นกลไกส่วนหนึ่งขององค์กร 5) การเสริมแรงแบบสร้างสรรค์ 6) การสนับสนุนและผูกพันโดยส่วนกลางและท้องถิ่น 7) การมีส่วนร่วมแบบบูรณาการที่เป็นองค์รวมในส่วนภูมิภาค เขตพื้นที่การศึกษาและท้องถิ่น

สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2545, หน้า 1-74) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง“แนวทางการส่งต่อนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการในทศวรรษหน้า” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการส่งต่อนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการที่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต ระหว่างปี พ.ศ.2540-2550 ซึ่งจะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงอนาคตแบบ EDFR (Ethnographic Delphi Future Research) มีกลุ่มผู้เชี่ยวชาญจำนวน 48 ท่าน ประกอบด้วย ผู้ที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติของกระทรวงศึกษาธิการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ผู้บริหารหน่วยงานทางการศึกษาและสถานศึกษา รวมทั้งกลุ่มนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ โดยใช้ข้อคำถามลักษณะปลายเปิดในรอบแรก แล้วพัฒนาคำถามในรอบสองและรอบสาม ผลการวิจัย พบว่าแนวโน้มด้านการบริหารจัดการที่จะเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2545 กระทรวงศึกษาธิการจะไม่มีบทบาทหลักในการจัดบริการทางการศึกษา แต่จะมีบทบาทหลักในการส่งเสริมทางวิชาการและระดับกระทรวงจะมุ่งกำหนดนโยบายเพื่อการรักษาเอกลักษณ์ของชาติเท่านั้น สำหรับแนวโน้มด้านการส่งต่อนโยบายที่จะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2550 กระทรวงศึกษาธิการจะมุ่งส่งต่อนโยบายด้วยรูปแบบผสมผสานทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีองค์กรเครือข่ายการส่งต่อนโยบายที่เชื่อมโยงระหว่างกันจะใช้สื่อเพื่อการเผยแพร่ นโยบายที่หลากหลาย รวมทั้งจะนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ ทั้งนี้ยังมีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการส่งต่อนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วย กระบวนการติดต่อสื่อสารและสภาพแวดล้อมของกระบวนการติดต่อสื่อสาร

เทพศักดิ์ บุญยรัตนพันธุ์ (2536) ได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการสร้างประสิทธิผลในการนำนโยบายการให้บริการประชาชนไปปฏิบัติ โดยทำการเปรียบเทียบกันระหว่างตัวแปรอิสระ 4 ตัว ซึ่งประกอบด้วย ตัวแปรความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย ความพร้อมของทรัพยากร ความซับซ้อนของโครงสร้าง และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ พบว่า ตัวแปรความพร้อมของทรัพยากรมีอิทธิพลและสามารถอธิบายความมีประสิทธิผลได้มากที่สุด รองลงมาได้แก่ ตัวแปรความซับซ้อนของโครงสร้าง ตัวแปรความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย และตัวแปรการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการตามลำดับ ส่วนในด้านทิศทางของความสัมพันธ์พบว่า ตัวแปรอิสระ 3 ตัวแปร ได้แก่ ความชัดในเป้าหมายของนโยบาย ความพร้อมของทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ในขณะที่ความซับซ้อนของโครงสร้างมีความสัมพันธ์เชิงลบกับประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ในรายละเอียดของประสิทธิผลการนำนโยบายการให้บริการประชาชนไปปฏิบัติ ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความรวดเร็วในการให้บริการ ความเสมอภาคในการให้บริการ และความเป็นธรรมในการให้บริการ พบว่า ด้านความพึงพอใจของผู้รับบริการนั้น ปัจจัยที่มีอิทธิพลมากที่สุด คือ ความซับซ้อนของโครงสร้าง โดยมีความสัมพันธ์เชิงลบกับความพึงพอใจของผู้รับบริการ ในด้านความรวดเร็วในการให้บริการ พบว่า ความพร้อมของทรัพยากรเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความรวดเร็วในการให้บริการมากที่สุด โดยมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความรวดเร็วในการให้บริการ ในด้านความเสมอภาคในการให้บริการพบว่า ความพร้อมของทรัพยากรมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความเสมอภาคในการให้บริการ ในด้านของความเป็นธรรมในการให้บริการพบว่า ตัวแปรความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบายเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลมากที่สุด ในขณะที่ตัวแปรที่เหลือไม่สามารถใช้อธิบายได้

กล้า ทองขาว (2534) ได้ทำการศึกษาถึงปัญหาของการนำนโยบายธรรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัติ พบว่า การนำนโยบายธรรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัติประสบปัญหาหลายด้าน เช่น ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านความร่วมมือ ความตั้งใจจริงของผู้มีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาด้านการประสานงาน ปัญหาด้านการควบคุมและกำกับดูแลที่เป็นระบบ และปัญหาด้านความชัดเจนของนโยบาย ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายธรรงค์เพื่อการรู้หนังสือ สามารถจำแนกออกได้เป็น 6 ด้าน ได้แก่

1. ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ กล่าวคือ ทุกฝ่ายมีความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นอย่างดี
2. มีการมอบหมายงานและภารกิจที่ดี มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการกำหนดวิธีและขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน
3. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน มีการวางแผนที่ดี และผู้มีส่วนร่วมมีความรับผิดชอบ องค์กรที่

รับผิดชอบโครงการจะต้องมีความเข้าใจขั้นตอนวิธีการทำงานอย่างชัดเจน หน่วยงานมีศักยภาพที่เข้มแข็ง เจ้าหน้าที่มีการฝึกกำลังกัน มีทีมงานที่เข้มแข็ง นอกจากนี้ ผู้ปฏิบัติงานสำคัญ (Key actors) จะต้องเอาจริงเอาจังด้วย

4. การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น กล่าวคือ นโยบายจะต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐและเอกชน องค์กร ชุมชน สมาคม สโมสร และความร่วมมือจากประชาชน นิสิตนักศึกษา อาสาสมัครในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนสื่อมวลชนในการให้ความช่วยเหลือสนับสนุน เพื่อให้ทุกฝ่ายเกิดความเข้าใจร่วมกันและร่วมมือกันปฏิบัตินโยบายให้เกิดผลสำเร็จ

5. มาตรการควบคุม ประเมินและกระตุ้นส่งเสริม ผู้บริหารระดับสูงมีการเร่งรัดสอบถาม หรือให้มีหนังสือแสดงผลการดำเนินงานและความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง

6. การเห็นประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ผู้เรียนเห็นคุณค่าของการรู้หนังสือ ทุกฝ่ายเห็นประโยชน์ที่เกิดขึ้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากนี้กล้า ทองขาว ยังได้เสนอไว้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จนั้นจะต้องใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ 9 กลยุทธ์ ประกอบด้วย 1) กลยุทธ์การเผยแพร่ข่าวสารนโยบาย 2) กลยุทธ์การให้ความสนับสนุนจากผู้นำและผู้มีอำนาจ 3) กลยุทธ์การจัดองค์การบริหารและประสานงานที่บูรณาการลดหลั่นกันตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับหมู่บ้าน 4) กลยุทธ์การประชุมอบรมหรือการสัมมนาปัญหา 5) กลยุทธ์การใช้เอกสารคู่มือปฏิบัติงาน 6) กลยุทธ์การคัดเลือกผู้นำคนสำคัญ 7) กลยุทธ์ในการออกตรวจเยี่ยมผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ 8) กลยุทธ์การตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแลและประเมินผล 9) กลยุทธ์การให้รางวัลและสิ่งตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงานดีเด่น

อาคม ใจแก้ว (2533) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ” โดยได้สำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทฤษฎีประกอบไปด้วยปัจจัยหลายด้าน ดังนี้

1. ปัจจัยด้านลักษณะของนโยบาย ได้แก่ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย ความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหาภายใต้เงื่อนไขของแนวคิดทฤษฎีที่นำมาพิจารณากำหนดนโยบายนั้นๆ

2. ปัจจัยด้านลักษณะองค์การ ได้แก่ การประสานงานและการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ

3. ปัจจัยด้านลักษณะข้าราชการ ได้แก่ ความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริง ตลอดจนการปรับตัว

4. ปัจจัยด้านทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณและจำนวนทีมงานหรือบุคลากร

5. ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อสื่อสาร ได้แก่ การใช้ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายในระดับพื้นที่และการใช้ข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบปฏิบัติงานร่วมกัน

6. ปัจจัยด้านลักษณะกลุ่มบุคคลเป้าหมายของนโยบาย ได้แก่ ความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย และการสนับสนุนของผู้นำท้องถิ่น

7. ปัจจัยด้านลักษณะชุมชน ได้แก่ ความสำคัญด้านสังคมและวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น

จากการศึกษาวิเคราะห์เชิงปริมาณได้แบ่งการทดสอบออกเป็น 2 แบบ คือ แบบแรกเป็นการทดสอบปัจจัยด้านชุมชนและปัจจัยด้านลักษณะของประชาชน พบว่า ปัจจัยดังกล่าวถึงแม้จะมีผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบายทั้งเชิงทัศนคติและเชิงพฤติกรรมแต่ก็มีผลกระทบน้อยมาก ส่วนแบบที่สองเป็นการทดสอบลักษณะของนโยบาย ปัจจัยด้านลักษณะองค์การ ปัจจัยด้านลักษณะข้าราชการ ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อสื่อสาร และปัจจัยด้านทรัพยากร พบว่า ปัจจัยทั้งหมดมีผลต่อความสำเร็จของนโยบายเชิงพฤติกรรมการปฏิบัติงานของข้าราชการน้อยมาก

จากการศึกษาเชิงคุณภาพ อธิบายได้ว่าตัวแปรทุกตัวมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งเชิงทัศนคติและเชิงพฤติกรรม แต่ค้นพบว่า ความสัมพันธ์นั้นไม่สามารถระบุเป็นน้ำหนักเปรียบเทียบให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์จำแนกให้เห็นถึงปัจจัยที่มีความสำคัญ (Key Factors) ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ชายแดนภาคใต้ได้ 3 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยด้านชุมชนที่เป็นความยึดมั่นในวัฒนธรรม กล่าวคือ มีความเหนียวแน่นในวัฒนธรรมของพื้นที่ได้ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของประชาชนในพื้นที่ นโยบายใดที่กำหนดเพื่อแก้ปัญหาในระดับพื้นที่จะต้องมีความสอดคล้องต่อวัฒนธรรมจึงจะสำเร็จ

2. ปัจจัยด้านลักษณะนโยบาย การกำหนดนโยบายในระดับพื้นที่จะต้องมีความชัดเจนในจุดประสงค์ ที่สำคัญคือนโยบายที่กำหนดขึ้นจะต้องสอดคล้องกับสภาพปัญหาในระดับพื้นที่อย่างแท้จริงและไม่ขัดแย้งต่อความเชื่อ วัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น

3. ปัจจัยด้านข้าราชการ ได้แก่ ความตั้งใจจริง การปรับตัว และความมีวิชาชีพมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย ส่วนปัจจัยอื่นๆ ได้แก่ ปัจจัยด้านลักษณะองค์การ ปัจจัยด้านทรัพยากร ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ ตลอดจนปัจจัยด้านประชาชนถือเป็นเพียงปัจจัยรอง (Minor Factors) เท่านั้น ในอันที่จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

งานวิจัยต่างประเทศ

Riaz & Hussain (2010) งานวิจัยเรื่อง ปัญหาในการดำเนินงานด้านนโยบายการศึกษาแห่งชาติในระดับประถมศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาในการดำเนินงานด้านนโยบายการศึกษาแห่งชาติในระดับประถมศึกษา ในปี ค.ศ. 1992 – 2002 และในปี ค.ศ. 1998 – 2010 รวมทั้งโครงการปฏิรูปภาคการศึกษาระหว่างปี ค.ศ. 2001 – 2006 ประชากรในการศึกษาครั้งนี้ คือ ผู้จัดการการศึกษาส่วนจังหวัด จำนวน 88 คน และผู้จัดการศึกษาระดับอำเภอ จำนวน 655 คน ในการเก็บ

รวบรวมข้อมูลครั้งนี้ จาก 11 อำเภอ ซึ่งเลือกจาก 2 อำเภอในแต่ละจังหวัด และเลือกจังหวัดจากภูมิภาค โดยใช้แบบสอบถามแบบปลายเปิด ผลการวิจัยพบว่า การขาดแคลนผู้จัดการศึกษาที่ได้รับ การฝึกอบรมและมีเทคนิค ด้านงบประมาณสนับสนุน และการขาดเสถียรภาพทางการเมืองเป็น อุปสรรคปัญหาต่อการดำเนินการนโยบายทางการศึกษาในระดับประถมศึกษา และระบบการ จัดการบัญชี ข้อเสนอแนะในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ การเตรียมและการสร้างนโยบาย สภาพคล่องทาง เศรษฐกิจ / งบประมาณ การประสานงานในการดำเนินงาน การบูรณาการในระดับการศึกษาต่าง ๆ การวางแผนที่เหมาะสมและการใช้แหล่งทุนสนับสนุน การจัดระบบติดตาม การมีส่วนร่วมภาครัฐ และเอกชน และการจำกัดสิทธิทางเพศสภาพและแหล่งที่อยู่ในทั้งในชนเมืองและพื้นที่ชนบท

Sindiswa (2008) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานด้านนโยบาย การศึกษาแบบภาพกว้าง กรณีศึกษาหนึ่งจังหวัด ในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานด้านนโยบายการศึกษาแบบภาพกว้าง ในภาค ตะวันออก จังหวัดแคป ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้านี้ได้แก่ นักการศึกษา ผู้ประสานงานด้าน ส่งเสริมการศึกษาอาจารย์ใหญ่และผู้ปกครอง การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่ง โครงสร้าง กับ โรงเรียนทั้งหมด 14 โรงเรียน โดย ผลการวิจัย พบว่า ไม่มีรูปแบบใด ๆ ที่รับประกัน ความสำเร็จในเชิงนโยบายทางการศึกษา ในส่วนแนวทางและการควบคุมในการดำเนินงาน ช่วย เอื้อต่อความเข้าใจในการปฏิบัติงานและการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา ซึ่งปัจจัยด้าน บรรทัดฐานสังคม ค่านิยม และความเชื่อ ที่ส่งผลต่อการวางแผนกลยุทธ์ในการดำเนินตามนโยบาย และการเปลี่ยนแปลงต่อการจัดการศึกษาโดยใช้เทคนิคแบบ Top-down และ แบบ Bottom-up ต่อ การกำหนดนโยบายสังคมแบบประชาธิปไตย ส่วนข้อเสนอแนะ คือ การวางแผนในการดำเนิน นโยบาย นโยบายการศึกษาแบบกว้าง และการนำไปสู่การปฏิบัติในระดับชาติ

Brown (1994) ได้ทำการศึกษา “บทบาทของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติและ ผลกระทบต่อผลลัพธ์นโยบาย” สรุปได้ดังนี้ บทบาทการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและผลกระทบต่อผลลัพธ์นโยบายจัดเป็นส่วนย่อยใหม่ของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ การศึกษาเรื่องนี้เป็นการ ศึกษาเกี่ยวกับการศึกษาศิลปะในการเทศออสเตรเลีย กระบวนการนำไปสู่การปฏิบัติ ก็คือ การ ทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้กับ “รูปแบบกระบวนการนโยบาย” ของ Dye (1987) ซึ่งได้แก่ การระบุ ปัญหา นโยบาย จนถึงเรื่องความต้องการสาธารณะสำหรับการดำเนินงานในภาครัฐ การกำหนด นโยบายโดยหน่วยงานวางแผนนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์/หน่วยราชการ ความชอบธรรม การ ปฏิบัติตามกฎหมาย การประเมินนโยบายโดยภาครัฐหรือหน่วยงานภายนอก ผลการวิจัย พบว่า การนำนโยบายการศึกษาศิลปะไปสู่การปฏิบัติสามารถสรุปความคิดรวบยอดในลักษณะเป็นพลวัต ได้ และเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนภายในกระบวนการนโยบาย ที่เป็นพลวัตและซับซ้อนอยู่ก่อน แล้วผลกระทบจากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือ การประกาศใช้ข้อบัญญัติแห่งชาติ (พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ) ตัวนโยบายและสิ่งที่เกิดจากนโยบายเป็นต้น

Sebling (1987) ได้ทำการศึกษาถึงปัญหาที่ทำให้เห็นนโยบายความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับกรมสวัสดิการสังคม ในประเทศสหรัฐอเมริกาล้มเหลวลง พบว่า สาเหตุสำคัญของความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายดังกล่าวเกิดจากความไม่เข้าใจถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของแต่ละฝ่าย ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 1) สภาพแวดล้อมขององค์กรและรูปแบบการบริหารงาน (Organizational Environments) ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กรมสวัสดิการสังคมมีสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างไม่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งทางด้านการควบคุมทรัพยากร และรูปแบบการปฏิบัติงานที่เคร่งครัดตามกฎหมาย ในทางตรงกันข้ามมหาวิทยาลัยจะมีสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างสงบและมั่นคง พร้อมกับความเป็นอิสระทางวิชาการ ดังนั้นมหาวิทยาลัยจึงสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่ได้รับความกดดันทางการเมืองจากภายนอกแต่อย่างใด นอกจากนี้ การขาดประสบการณ์ของทั้งสองฝ่ายในการดำเนินงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดทำให้ทั้งสองไม่สามารถปรับตัวเข้าหากันได้ 2) ลักษณะของโครงสร้างองค์กร (Organizational Structure Characteristics) ของทั้งสองหน่วยงานแตกต่างกัน จากการศึกษา พบว่า โครงสร้างองค์กรมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสภาพแวดล้อมขององค์กร แต่เนื่องจากแต่ละองค์กรมีรูปแบบโครงสร้างที่แตกต่างกัน เป็นเหตุให้เกิดการขัดแย้งระหว่างองค์กรในหลายด้าน เช่น เป้าหมายของการดำเนินงาน การพิจารณาความดีความชอบ มิติด้านเวลา ระดับความเป็นทางการขององค์กร ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้การดำเนินงานร่วมกันระหว่างกรมสวัสดิการสังคมและมหาวิทยาลัยไม่ประสบความสำเร็จ 3) ปัญหาด้านอื่นๆ เช่น การขาดการสนับสนุนตั้งแต่ต้นจากผู้ปฏิบัติงานทั้งสองฝ่าย ทำให้เกิดปัญหาด้านพฤติกรรมในการปฏิบัติงานร่วมกันในเวลาต่อมา หรือการที่ผู้เสนอโครงการหรือผู้กำหนดนโยบายไม่ได้ลงมาปฏิบัติงานเอง ทำให้ไม่เกิดความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคในด้านระยะเวลาและระยะทางในการเดินทางเพื่อประสานงานและปฏิบัติร่วมกัน เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความสำเร็จของการนำนโยบายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานไปปฏิบัติ นั้น จะต้องพิจารณาตัวแปรสำคัญต่างๆ อีก 5 ตัวแปร ได้แก่ 1) ระดับการแลกเปลี่ยนที่เกิดจากการยอมรับของผู้ปฏิบัติงานและความเห็นพ้องระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายจะต้องเป็นทางการ และจะต้องทำให้อีกฝ่ายยอมรับถึงแนวทางการปฏิบัติงานของตน 2) ความสม่ำเสมอของปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานตามปริมาณของทรัพยากรที่ใช้การลงทุนระหว่างกัน หมายถึงหน่วยงานทั้งสองฝ่ายจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันอยู่อย่างสม่ำเสมอ โดยสามารถวัดได้จากจำนวนครั้งของการเข้าประชุมในระดับต่างๆ เพื่อวางแผนและรับทราบถึงปัญหาของแต่ละฝ่าย 3) สัดส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างสองหน่วยงาน ซึ่งเท่ากับระดับความเป็นอิสระในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรืออาจหมายถึง ทรัพยากรที่ทั้งสองฝ่ายใช้ร่วมกันอย่างเท่าเทียม 4) มาตรฐาน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ถ้าหากทั้งสองฝ่ายสามารถที่จะกำหนดรูปแบบของกระบวนการดำเนินงานที่จะต้อง

แลกเปลี่ยนกันให้เป็นรูปแบบเดียวกัน และ 5) รูปแบบของการสื่อสารระหว่างกัน โดยความสำเร็จของนโยบายระหว่างหน่วยงานนั้นจะต้องมีการสื่อสารที่ยืดหยุ่นและเข้าถึงกันได้

Larson (1980) กล่าวว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก 4 ประการ ได้แก่ 1) ความชัดเจนและความเป็นไปได้ในเป้าหมายของนโยบาย 2) ขบวนการของการนำไปปฏิบัติ (Implementation Procedures) ซึ่งรวมถึงขั้นตอนของการสื่อสารข้อมูลและการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ 3) ระดับของความสลับซับซ้อนในการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงานของรัฐในระดับต่างๆ และ 4) ระดับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ Edwards (1980) กล่าวว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับ 1) ความเพียงพอของทรัพยากร 2) ระดับของการสนับสนุน 3) โครงสร้างของระบบองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพียงใด 4) รูปแบบวิธีการดำเนินงานโดยทั่วไปขององค์การ 5) เงื่อนไขทางประสิทธิผลของการสื่อสาร ผลงานของนักวิชาการทั้งสองท่านนี้มีความหมายคล้ายคลึงกันภายใต้การมองว่า กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เริ่มต้นมาจากเบื้องบนมายังเบื้องล่าง (Top-Down Approach) และภายใต้กระบวนการนั้นมีปัจจัยอะไรที่เป็นอุปสรรคบ้าง

Montjoy & O'Toole (1979, pp. 456-467) ได้เสนอกรอบทฤษฎีในการวิเคราะห์ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติและชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะมีปัญหา 2 ลักษณะ คือ

1. เมื่อองค์การได้รับมอบหมายให้นำนโยบายใหม่ไปปฏิบัติจะส่งผลให้เกิดกิจกรรมใหม่ๆ ที่ต้องแข่งขันกับกิจกรรมเดิมที่เคยปฏิบัติมา ส่งผลให้เกิดปัญหาภายในองค์การ

2. เมื่อมีนโยบายที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานย่อมต้องอาศัยการประสานงานมากขึ้น และไม่อาจจะควบคุมได้โดยคนๆ เดียว จึงก่อให้เกิดปัญหาระหว่างหน่วยงานขึ้น

ทั้งสองมุ่งศึกษาเฉพาะกรอบทฤษฎีที่เรียกว่า “Toward a Theory of Intra-Organization Implementation” ซึ่งเป็นแนวการวิเคราะห์ที่พัฒนามาจากทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) ซึ่งตามทฤษฎีนี้มีฐานคิดที่สำคัญ คือ องค์การจะประกอบด้วยสมาชิกที่มีค่านิยมที่เป็นของตนเอง แล้วพยายามดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยอาศัยกระบวนการทางข้อมูลเป็นสาระสำคัญ และขณะเดียวกันความชอบและความเชื่อที่มีอยู่ร่วมกันของสมาชิกจะนำไปใช้เป็นกรอบในการกำหนดเป้าหมายและวิสัยทัศน์ขององค์การ และถือเป็นเกณฑ์ในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมภายใน แต่เชื่อว่า จะเข้มงวดเกินไป โดยเฉพาะการได้รับนโยบายใหม่ๆ มาย่อมส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติไปด้วย ปัจจัยที่นำมาสร้างกรอบทฤษฎีประกอบด้วย 2 ปัจจัย คือ

1. ความเฉพะเจาะจง และความไม่ชัดเจนของคำสั่งหรือนโยบาย

2. ความต้องการ และหรือความไม่ต้องการทรัพยากรใหม่ สำหรับการปฏิบัติตามนโยบาย จากตัวแปรข้างต้นทำให้สามารถจำแนกประเภทของนโยบายออกเป็น 4 ประเภท ดังภาพ

		ลักษณะของนโยบาย	
		ไม่ชัดเจน (Vague)	เฉพาะเจาะจง(Specific)
การจัดสรร ทรัพยากรใหม่	ใช่ (Yes)	A	B
	ไม่ (No)	C	D

ภาพประกอบที่ 12 ลักษณะของนโยบาย

ที่มา : Montjoy & O'Toole (1979, pp. 464)

จากการศึกษาของทั้งสองพบว่า นโยบายที่ต่างกันจะทำให้เกิดข้อจำกัดต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติต่างกันไป ดังนี้

1. นโยบายประเภท A (Type A) มีลักษณะที่ต้องใช้ทรัพยากรใหม่แต่ไม่มีความชัดเจน จะทำให้องค์กรสามารถใช้ดุลยพินิจได้สูง ถ้าหากผู้นำขององค์กรมีความผูกพันกับองค์กรสูง และทำหน้าที่เป็นตัวแทนขององค์กรได้ ย่อมเป็นที่คาดหมายว่า การแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ขององค์กร แต่ถ้าองค์กรไม่มีความชัดเจนในเป้าหมาย โอกาสที่จะผลัดภาระไปให้ผู้อื่นปฏิบัติย่อมมีมากขึ้น

2. นโยบายประเภท B (Type B) เป็นนโยบายที่จัดสรรทรัพยากรใหม่มาให้องค์กรเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีลักษณะที่ถูกกำหนดมาจากภายนอก ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่าองค์กรที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายประเภทนี้จะต้องตั้งหน่วยงานอื่นขึ้นเพื่อปฏิบัติตามนโยบายใหม่ และการตัดสินใจจากองค์กรเองย่อมจะมีน้อยกว่านโยบายประการแรก ส่วนในระหว่างที่กำลังพัฒนาเทคโนโลยีใหม่จะทำให้ต้นทุนเพิ่มสูงขึ้น และอาจทำให้เกิดความล่าช้าได้

3. นโยบายประเภท C (Type C) เป็นนโยบายที่ขาดทั้งความชัดเจนและทรัพยากร ทำให้มีข้อจำกัดมากกว่านโยบาย A และนโยบายแบบนี้จะเปิดช่องให้องค์กรสามารถตีความนโยบายได้มาก แต่มีข้อจำกัดที่องค์กรจะต้องรับผิดชอบงานประจำ การขาดทรัพยากรจึงทำให้ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่คาดหวังไว้ ซึ่งอาจทำให้้องค์กร ถูกลงโทษจากหน่วยเหนือได้ นโยบายประเภทนี้จึงเป็นนโยบายที่มักจะไม่นำไปสู่การปฏิบัติ

4. นโยบายประเภท D (Type D) เป็นนโยบายที่ขาดทรัพยากร แต่กำหนดความชัดเจนไว้ว่าจะให้ทำอะไร แต่เนื่องจากข้อจำกัดในแง่ของงานประจำ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมคาดการณ์ได้ว่า นโยบายดังกล่าวทำให้องค์กรไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจได้เท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม เมื่อนักบริหารต้องเผชิญกับข้อจำกัดทั้งในแง่ทรัพยากรและข้อจำกัดของนโยบาย ย่อมนำไปสู่การใช้ดุลยพินิจในที่สุด ได้มีการตั้งสมมติฐานไว้ว่า การที่องค์กร จะใช้ดุลยพินิจมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับระดับความแข็งแกร่งและทิศทางของแรงผลักดันในองค์กร จากทฤษฎีและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องผู้วิจัยได้นำตัวแปรที่มีความน่าสนใจและมีความสอดคล้องกับ “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี” ผู้การปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา” โดยใช้ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter & Van Horn (1975) และ Sabatier & Mazmanian (1980) และ Hambleton (1983) และ Alexander (1985) และ Edwards (1984) และ วรเดช จันทรร (2527) และ Mott (1972) และ Cameron (1978) และ Gretchen, Corbett & Firestone (1988) และ Caldwell & Spinks (1990) และ Hoy & Miskel (2001) และ Millet (1954) นอกจากนี้จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องผู้ศึกษาได้เลือกตัวแปรที่มีความน่าสนใจจากงานวิจัยของ Sebling (1987) Larson (1980) อาคม ใจแก้ว (2533) เทพศักดิ์ บุญยรัตนพันธุ์ (2536) และกล้า ทองขาว (2534) มาบูรณาและปรับประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ตัวแปรอิสระ ของการศึกษาวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ผู้การปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา ประกอบด้วย

1.1 ปัจจัยนโยบาย ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของนโยบาย มาตรฐานของนโยบาย ความสอดคล้องของนโยบาย

1.2 ปัจจัยคุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ ประกอบด้วย โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี ระบบการบริหารจัดการ

1.3 ปัจจัยสนับสนุน ประกอบด้วย ความร่วมมือของบุคลากร ทัศนคติของบุคลากร สภาพแวดล้อม

2. ตัวแปรตาม ของการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ผู้การปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา” คือ ความสำเร็จของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ผู้การปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา ประกอบด้วย

2.1 ประสิทธิภาพของนโยบาย ประกอบด้วย ความเสมอภาคทางการศึกษา แก้ปัญหานักเรียนออกกลางคัน ปริมาณนักเรียนเพิ่มขึ้น ลดค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ความสามารถในการผลิตแรงงานที่มีทักษะด้านวิชาชีพเข้าสู่ตลาดแรงงาน การแข่งขันในระบบการบริหารจัดการ โรงเรียน

2.2 ความพึงพอใจของผู้รับนโยบาย ประกอบด้วย ด้านนโยบาย ด้านการบริหารจัดการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านการประชาสัมพันธ์

ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้สรุปการคัดเลือกตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม เพื่อนำมากำหนดกรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย เรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ผู้การปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา” ดังตารางที่ 7 - 8

ตารางที่ 7 แสดงการคัดเลือกตัวแปรอิสระเพื่อนำมากำหนดกรอบแนวคิดการวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ผู้การปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา”

ปัจจัย	ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
	ทฤษฎี/ตัวแบบ	ผลงานวิจัย
ปัจจัยนโยบาย		
- วัตถุประสงค์ของนโยบาย	Sabatier & Mazmanian (1980)	อาคม ใจแก้ว (2533)
- มาตรฐานของนโยบาย	Van Meter & Van Horn (1975)	เทพศักดิ์ บุญยรัตนพันธุ์ (2536)
- ความสอดคล้องของการปฏิบัติ	วรเดช จันทรศร (2527)	
ปัจจัยคุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ	วรเดช จันทรศร (2527)	เทพศักดิ์ บุญยรัตนพันธุ์ (2536)
- โครงสร้างองค์กร	Hambleton (1983)	Larson (1980)
- งบประมาณ		Sebling (1987)
- บุคลากร		
- วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี		
- ระบบการบริหารจัดการ		
ปัจจัยสนับสนุน	Van Meter & Van Horn (1975)	กล้า ทองขาว (2534)
- ความร่วมมือของบุคลากร	Hambleton (1983)	Sebling (1987)
- ทักษะคติของบุคลากร	Alexander (1985)	Larson (1980)
- สภาพแวดล้อม	Edwards (1984)	

ตารางที่ 8 แสดงการคัดเลือกตัวแปรตามเพื่อนำมากำหนดกรอบแนวคิดการวิจัยเรื่อง
 “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี สู่การปฏิบัติใน
 สถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา”

ปัจจัย	ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทฤษฎี/ตัวแบบ
<p>ประสิทธิผลของนโยบาย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ความเสมอภาคทางการศึกษา - แก้ไขปัญหานักเรียนออกกลางคัน - ปริมาณนักเรียนเพิ่มขึ้น - ลดค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง - การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา - ความสามารถในการผลิตแรงงานที่มีทักษะด้านวิชาชีพเข้าสู่ตลาดแรงงาน - การแข่งขันในระบบการบริหารจัดการโรงเรียน 	<p>Mott (1972), Cameron (1978), Gretchen, Corbett & Firestone (1988), Caldwell & Spinks (1990), Hoy & Miskel (2001)</p>
<p>ความพึงพอใจของผู้รับนโยบาย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ด้านนโยบาย - ด้านการบริหารจัดการ - ด้านงบประมาณ - ด้านบุคลากร - ด้านการประชาสัมพันธ์ 	<p>Millet (1954)</p>